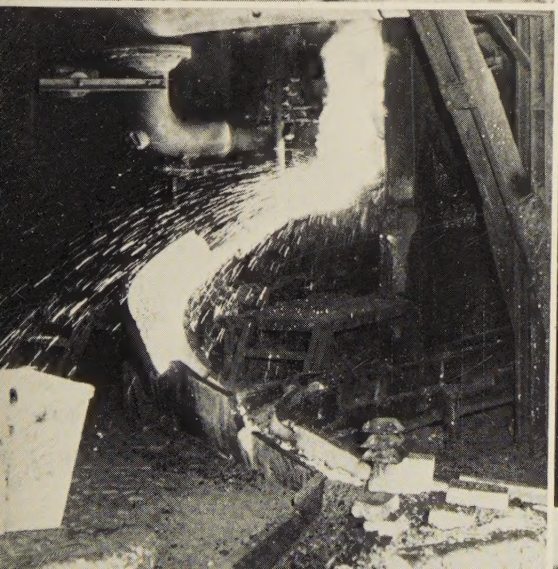
Stockholm 1976

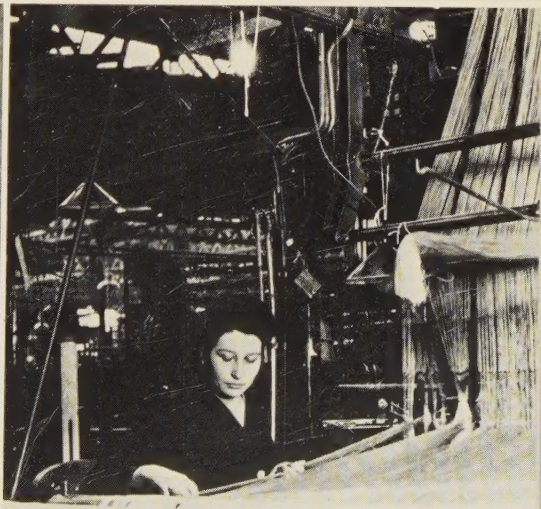
Olle Månsson

Industriell beredskap

SVERIGE UNDER ANDRA VÄRLDS KRIGET

Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552723_0003

Sverige under andra världskriget

DENNA BOK ÄR TILLKOMMEN INOM RAMEN FÖR DET AV
RIKSBANKENS JUBILEUMSFOND STÖDDA FORSKNINGSPROJEKTET
SVERIGE UNDER ANDRA VÄRLDSKRIGET, KNUTET TILL
HISTORISKA INSTITUTIONEN VID STOCKHOLMS UNIVERSITET.

Industriell beredskap

Om ekonomisk försvarsplanering
inför andra världskriget

AKADEMISK AVHANDLING som med tillstånd av humanistiska fakultetens vid universitetet i Stockholm historisk-filosofiska sektion för vinnande av filosofie doktorsexamen framställes till offentlig granskning å universitetets hörsal 9, Fiskartorpsvägen 160 D måndagen den 29 mars 1976 kl 10.00

Av
OLLE MÅNSSON
Fil lic

Stockholm 1976
Bohusläningens AB, Uddevalla

Olle Månsson

Industriell beredskap

Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget

LiberFörlag, Stockholm 1976

ISBN 91-38-02260-5

Tidigare i serien *Sverige under andra världskriget* (SUAV) har utkommit:
Leif Björkman, Sverige inför Operation Barbarossa. Svensk neutralitetspolitik 1940–1941. (1971)
Erik Norberg, Flyg i beredskap. Det svenska flygvapnet i omvandling och uppbyggnad 1936–1942. (1971)
Erik Carlquist, Solidaritet på prov. Finlandshjälp under vinterkriget. (1971)
Åke Holmquist, Flottans beredskap 1938–1940. (1972)
Åke Uhlin, Februarikrisen 1942. Svensk säkerhetspolitik och militär planering 1941–1942. (1972)
Hans Lindberg, Svensk flyktingpolitik under internationellt tryck 1936–1941. (1973)
Klas Åmark, Makt eller moral. En studie i den svenska offentliga debatten om internationell politik och svensk utrikes- och försvarspolitik 1938–1939. (1973)
Alf Johansson, Finlands sak. Svensk politik och opinion under vinterkriget 1939–1940. (1973)
Lennart Friberg, Styre i kristid. Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945. (1973)
Ulf Torell, Hjälp till Danmark. Militära och politiska förbindelser 1943–1945. (1973)
Nicolaus Rockberger, Göteborgstrafiken. Svensk lejdtrafik under andra världskriget. (1973)
Rune Karlsson, Så stoppades tysktågen. Den tyska transiteringstrafiken i svensk politik 1942–1943. (1974)
Karl Molin, Försvaret, folkhemmet och demokratin. Socialdemokratisk riksdagspolitik 1939–1945. (1974)
Yvonne Hirdman, Sverges Kommunistiska Parti 1939–1945. (1974)
Ann-Katrin Hatje, Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen. (1974)
Kent Zetterberg, Liberalism i kris. Folkpartiet 1939–1945. (1975)
Kerstin Abukhanfusa, Beredskapsfamiljernas försörjning. Krigsfamiljebidragen i teori och praktik. (1975)

Omslag och typografi Åke Lomander
© 1976 Olle Månsson
Bohusläningens AB, Uddevalla 1976

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Pappersplanläggningens tid 1928—1937

I. Rikskommissionens tillkomst 31
Förslag till beredskapskommission 31 Riksdagens ställningstagande 35 Sammanfattning 38

II. Misslyckade försök att öka rikskommissionens inflytande 41
Målsättning 43 Strategi 45 Sammanfattning 55

III. Omorganisation av rikskommissionen 58
1930 års försvarskommissions betänkande 58 *Diskussion kring radikala förslag* 60 Remissyttrandena 62 Riksdagens beslut 65 Sammanfattning 66

De hektiska åren 1937—1939

IV. Rikskommissionens verksamhet 71
Nya resurser — nya förhoppningar 71 Ändrade förutsättningar 74 Strategin — en översikt 80

V. Rikskommissionens ekonomi 86
Rikskommissionen försöker påverka politikerna 86 Rikskommissionen söker större anslag 90 Sammanfattning 95

VI. Den statliga reservlagringens tillkomst 97
Gustav Cassel föreslår ökad lagerhållning 97 Frågan om ökad lagerhållning tas upp i rikskommissionen 98 Riksdagens beslut 106 Sammanfattning 110

VII. Reservlagringen 1937—1939 113
Anslagen ökar efter hand 113 Förlagslån för maskinanskaffning 115 Flytande bränslen 118 *Ökad konsumtion — minskad lagring* 119 *Oljelagringsutredningens betänkande* 122 Sammanfattning 125

VIII. Salpetersyrefrågan 129
Förhandlingar och beslut 1936—1937 131 Nya utredningar, nya förslag 134 Rikskommissionens förslag, regeringens beslut 140 Sammanfattning 144

IX. Planeringen av industrin 146
Behovsuppgifterna — planeringens grundval 147 Kapacitetsfördelning — ett samverkans- och samordningsproblem 155 Sammanfattning 172

X. Planeringen av krisadministrationen 177
Planeringen fastläggs 177 Planerna omprövas — från München-krisen till industrisakkunniga 181 Rikskommissionens organisation ifrågasätts 193 Från industrisakkunniga till industrikommissionen 200 Sammanfattning 202

En summering 207
Planering för gemensamma mål 207 Beredskapsläget 215

Summary 220

Kalendarium 233

Förkortningar 237

Noter 238

Källor och bearbetningar 265

Personregister 268

Förord

Till alla dem som på olika sätt bistått mig under avhandlingsarbetet vill jag rikta ett varmt tack. Detta gäller särskilt professor Gunnar T Westin, min lärare och inspiratör sedan tvåbetygsstadiet, och docent Stig Ekman, forskningsledare vid SUAV-projektet. Tacket innefattar också arbetskamraterna inom projektet, särskilt Karl Molin och Lennart Friberg. I tacket inkluderar jag också professor Rolf Adamson, med vilken jag haft stimulerande diskussioner under ett avgörande skede i avhandlingsarbetet.

Jakobsberg i januari 1976

Olle Månsson

Inledning

Det svenska försvaret av idag kan indelas i fyra huvudavdelningar: a) det militära försvaret, b) civilförsvaret, c) det psykologiska försvaret och d) det ekonomiska försvaret. Tillsammans bildar dessa delar totalförsvaret, vilket också klart framkommer i försvarsplaneringen där man söker integrera avdelningarna med varandra utifrån en helhetssyn. Detta arbetssätt bygger till väsentliga delar på erfarenheterna från de båda världskrigen, särskilt det andra världskriget.

Totalförsvarets arbetssätt har sin upprinnelse i perioden mellan det första och det andra världskriget. Utvecklingen på området var vid denna tid dels i ett begynnelsestadium, dels på många väsentliga punkter omtvistad. Parallellt med att man befann sig i ett uppbyggnadsskede förekom en omfattande planering. Man debatterade också den beredskap som det svenska samhället borde iaktta inför ett kommande storkrig i Europa.

Startpunkten låg i erfarenheterna under det första världskriget, det första "totala" kriget. Dittills hade krig betraktats som en rent militär angelägenhet. Visserligen kunde civilbefolkningen drabbas hårt, men samhällenas ekonomiska liv fortgick tämligen ostört. Krigsmateriel lagrades upp innan fientligheter utbröt. I övrigt kunde militären gå ut på öppna marknaden och beställa förnödenheter. Blev kriget mer omfattande reagerade marknaden blott med stigande priser. Aldrig tidigare hade det inträffat att hela samhällsekonomin måste mobiliseras för att kunna möta de krav som ställdes.

Också de neutrala staterna påverkades. För svenskt vidkommande medförde det första världskriget livsmedelsbrist och en otymplig, illa fungerande krisbyråkrati. Det var erfarenheter som måste tas till vara i det kommande planeringsarbetet. Både under och efter det första världskriget fattades i skilda länder beslut om skapande av organisationer som skulle motverka sådana svårigheter i framtiden. I Sverige bildades 1928 Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap

(RKE). Dess planeringsarbete inför det andra världskriget är ämnet för denna avhandling.

Innebörden i begreppet ekonomisk försvarsberedskap framgår ur instruktionen för den nya organisationen. Rikskommissionen fick till uppgift att "verka för . . . att erforderliga förberedelser bliva utförda, så att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden krigsmaktens behov av förnödenheter må kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och näringslivets fortgång såvitt möjligt säkerställas".[1]

Kommissionen kan karakteriseras som ett slags ekonomisk generalstab vilken, vid sidan av de traditionella försvarsgrenarna, skulle göra upp sådana planer och vidta sådana åtgärder, att svensk ekonomi kunde klara av ett krigs påfrestningar, handelsblockader o d.

Rikskommissionen hade en månghövdad ledning. I dess plenarförsamling satt chefen för generalstaben (efter 1937 försvarsstaben) och försvarsgrenscheferna. Kommerskollegium, lantbruks- och socialstyrelserna var företrädda liksom näringsliv och forskning. Kommissionens ordförande var t o m augusti 1938 general Jochum Åkerman, fr o m september samma år landshövding Karl Levinson. Kanslichef var under större delen av perioden fil dr och jur kand Karl Åmark. Chef för den viktigaste avdelningen, industriavdelningen, var överste Sven Thorén. Rikskommissionen hade inga regionala eller lokala avläggare. Den fick sina anslag över försvarshuvudtiteln.

En uppräkning av de områden på vilka rikskommissionen arbetade illustrerar vidden av begreppet ekonomisk försvarsberedskap.

Kommissionen gjorde upp organisationsplaner för de särskilda förvaltningsorgan som skulle komma att behövas i ett kris- eller krigsläge. De olika kristidskommissionerna, Statens industrikommission, Statens livsmedelskommission m fl, var således resultat av rikskommissionens planering.

Kommissionen sökte utreda tillgång och behov av varor och arbetskraft. Den gjorde allmänna försörjningsutredningar och särskilda utredningar rörande t ex lagerhållning av olika varor och förutsättningar för livsmedelsförsörjning.

[1] Noterna finns på s 238–264.

Kommissionen planlade och förberedde landets försörjning med råvaror, bränslen och andra förnödenheter för industri och jordbruk. Den fick till stånd statlig lagring av viktiga råvaror. Den upprättade försörjningsplaner med olika räckvidd. Som exempel kan nämnas planer för konstgödselförsörjning och ransoneringsplaner för flytande bränslen.

Kommissionen planlade den industriella verksamheten under krig och avspärrning. Denna del av verksamheten dominerade – samman med den förra – arbetet och tog huvudparten av arbetskraft och tid i anspråk. Som nedan motiveras, är det på denna punkt som undersökningar rörande beredskapsplaneringen ger störst utbyte.

Kommissionen planlade de produktionsomläggningar som skulle bli nödvändiga för att klara folkförsörjningen. Den förberedde också de förbrukningsregleringar som kunde komma att behövas. Det gällde att förekomma hamstring vid inträdande kris och förbereda ransonering.

Kommissionen förberedde arbetskraftsresursernas fördelning och utnyttjande. Ett resultat av dess verksamhet var förslaget till allmän tjänsteplikt, dvs en tvångsarbetslag som gav staten rätt att disponera över arbetsföra medborgare mellan 15 och 70 år.

Kommissionen förberedde regleringen av utrikeshandeln och transportväsendet. Här var uppgiften att skapa en kontroll av export och import, t ex genom att upprätta listor över vilka varor som borde beläggas med exportförbud.

Kommissionen utarbetade författningar av olika slag. En allmän och en militär förfogandelag, vissa finans- och kreditpolitiska förordningar föreslogs, försäkringsväsendet under krig förbereddes. Omnämnas kan också den grundlagsändring, som på rikskommissionens inrådan antogs 1933 och som innebar att riksdagen kunde inkallas med kortare varsel än dittills.

Kommissionen stod i kontakt med myndigheter i de övriga nordiska länderna. Den svarade för diskussionerna åren före krigsutbrottet rörande varuutbyte vid försvårad tillförsel. Den var också inblandad i kontakterna med Finland rörande frågan om krigsmateriel.

Den ekonomiska försvarsberedskapen var – och är – den minst uppmärksammade beståndsdelen i försvarsorganisationen. Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap väckte egentlig uppmärksamhet

blott vid två tillfällen. Det första var när den bildades och det andra när den de facto upphörde 1939. Mer i förbigående skymtade kommissionen i den offentliga debatten, då regeringen strax efter krigsutbrottet anklagades för att den försummat beredskapsfrågorna. Främst skulle den ha negligerat det ekonomiska försvaret. Kritikerna anklagade ansvariga statsråd för improvisationer. I sammanhanget kritiserades rikskommissionen för att den inte vidtagit de förberedelser som kunde ha gjorts. Regeringen gick i svaromål. Den sade sig ha handlat lugnt och planenligt. Per Albin Hansson förklarade: "Vår beredskap är god."

All verksamhet av större räckvidd är beroende av planering i någon form. Den ekonomiska försvarsberedskapens målsättning och arbetssätt var i särskilt hög grad beroende av vilken uppfattning om förberedelsearbetets möjligheter, av "planeringsfilosofin" om man så vill, som vägledde arbetet.

Man kan urskilja två skiljaktiga uppfattningar om planeringens möjligheter och innebörd. Enligt den ena kan framtiden förutses i sådan grad att det är motiverat att utarbeta detaljerade planer för hur man ska handla. Med denna förutsättning inriktas ansträngningarna på att genom förhandskalkyler bestämma innebörden i de situationer som kommer att uppstå. Man söker beräkna vilka behov som kommer att finnas och vilka resurser som går åt för att täcka dem. Planeringsarbetet syftar till att förbereda de förstärkningar och omfördelningar av tillgängliga resurser som kommer att krävas.

Den andra uppfattningen förutsätter att framtiden kan förutses endast i mycket allmänna drag och att det därför lönar sig föga att göra upp detaljerade planer. I stället bör man inrikta sig på att förse statsmakterna med en samhällsekonomisk och administrativ handlingsfrihet som gör det möjligt för dem att – när den kritiska situationen uppstår – snabbt rätta sig efter de förhållanden som då faktiskt råder. Planeringen bör då inriktas på utredningsverksamhet och på lagstiftningsförberedelser. Främst gäller det att stifta beredskapslagar som ger statsmakterna de nödvändiga extraordinära befogenheterna.

Båda dessa alternativ hade sina förespråkare under mellankrigstiden. Det förra företräddes främst av dem som traditionellt var starkt

försvarsvänliga. Partipolitiskt stod de högern närmast. Det utrikes- och försvarspolitiska synsätt som denna grupp grundade sin hållning på har kallats "den säkerhetspolitiska linjen". Dess utgångspunkt var att krigsriskens storlek inte fick avgöra den omfattning försvaret skulle ha. Man skulle alltid vara beredd på det värsta fallet, oberoende av de internationella konjunkturerna.

Det andra alternativet hade sina främsta förespråkare inom socialdemokratin. Anhängare av vad som kallats "självständighetslinjen" hävdade att försvarspolitiken borde ändras när hotbilden ändrades.[2a]

Frågan är nu: Följde rikskommissionen någondera av dessa skiljaktiga uppfattningar? Hypotetiskt kan antas att den genom sin sammansättning och sin organisatoriska förankring följde "den säkerhetspolitiska linjen". Undersökningarna får visa om denna hypotes är korrekt. Därmed aktualiseras även frågan vilka konsekvenser en sådan inriktning fick med tanke på att den andra linjen under trettiotalet företräddes av den grupp som innehade den politiska makten.

Denna övergripande hypotes ska kopplas samman med en annan frågeställning. Även den utgår från förhållandet att det ekonomiska försvaret var en ny beståndsdel i den dittillsvarande administrativa apparaten. Denna nya beståndsdel gjorde anspråk på resurser och den krävde hänsyn till sina specifika önskemål. Frågan är hur olika grupper reagerade på kraven. Vilka resurser var man beredd ge den nya myndigheten och i vilken utsträckning fick det ekonomiska försvarets önskemål försteg i förhållande till andra, för olika aktörer gängse intressen? Problemet illustreras bäst genom ett exempel. För näringslivets del var sannolikt behovet av långsiktig planering inför ett krigs påfrestningar framträdande. Företagarna skulle lida av ett planlöst resursutnyttjande under t ex en avspärrning. Samtidigt hade de sina "normala" vinstintressen att tänka på. Däri låg givetvis en konflikt, vilken företagarna hade att lösa genom att välja utifrån långsiktiga, hypotetiska mål eller utifrån kortsiktiga, handfasta realiteter.

Rikskommissionen har karakteriserats som ett slags civil generalstab. Dess huvudsakliga uppgift var också att samordna olika verksamheter. För att kunna genomföra sin övervakande roll och sina övergripande nationella mål kunde kommissionen välja att lägga tyngdpunkten vid endera administrativa eller ekonomiska instrument. Med de förra me-

nas att lagstiftningsvägen söka driva inblandade grupper framför sig, med de senare att man vädjar till deras egenintresse. Man väljer s a s mellan käppen och moroten. I sistnämnda fall blir olika vinstbegrepp – effektivare planering, mindre kostnader i ett krisläge – vägledande. För att åter ta företagarna som exempel kan nämnas att eftersom det gällde att förbereda landets näringsliv inför ett eventuellt krigs påfrestningar, fanns det anledning söka företagarnas positiva medverkan. Det ekonomiska instrumentet betyder då att man utnyttjar deras förhoppningar att på bästa möjliga sätt tillgodogöra sig en eventuell krigskonjunktur.

Undersökningarna analyserar olika ståndpunktstaganden. Med ett sådant brukar menas en bestämd handlingsrekommendation. Denna åtföljs vanligen av en mer eller mindre utförlig argumentering. I denna avhandling sätts, främst på grund av materialsituationen, själva handlingsrekommendationen i centrum för analysen. Förvisso ägnas argumenteringen uppmärksamhet när så är möjligt. I avgörande sammanhang kan dock motivanalysen blott baseras på olika handlingsrekommendationer och det mönster dessa ger.

Undersökningarna sätter ett antal olika aktörer i centrum. Dessa har indelats helt efter institutionella grunder. Syftet med en sådan indelning är att undersöka hur olika myndigheter, politiker och enskilda agerade i förhållande till den ekonomiska försvarsberedskapen. Följande aktörer kan urskiljas: rikskommissionen, militärledningen, de militära förvaltningarna, de civila förvaltningarna, regeringen, partierna och näringslivet. Därtill ska läggas tre utredningsgrupper, varav den mest betydelsefulla var 1930 års försvarskommission. De två övriga agerade, dels när rikskommissionen bildades, dels när frågan om lagring av flytande bränslen aktualiserades. Några förtydliganden är nödvändiga. Med rikskommissionen menas dess ordförande och tjänstemän. De personer som satt i kommissionens ledning tillhörde alla någondera av övriga aktörer.

Indelningsgrunden leder till att aktörerna ibland är heterogent sammansatta. Så är näringslivet ett mycket vittomfattande begrepp. Det används i analysen på en hög abstraktionsnivå, där framför allt affärs- och vinstintressenas roll kan studeras. Att indelningen ibland resulterar i att ståndpunktstagandena inom en grupp kan gå vitt isär, illustreras

bäst av vad som inträffade när rikskommissionen 1938 fick ny ordförande, vilket innebar i väsentliga avseenden en helt ny kurs, vilken kommissionens tjänstemän inte kunde följa. Slutligen ska nämnas att ibland de civila förvaltningarna ingår den 1937 bildade Statens reservförrådsnämnd. Den var en beredskapsmyndighet med starka inslag från näringslivet. Primärt var den dock en civil myndighet; den hör institutionellt hemma där.

Den givna bakgrunden för en undersökning med den här skisserade inriktningen utgörs av den utrikespolitiska utvecklingen under mellankrigsperioden, den som gick från tjugotalets fredsoptimism till trettiotalets alltmer målmedvetna krigsförberedelser. Denna utveckling har givetvis haft sin betydelse för utjämnandet av olika målkonflikter. Det ökande yttre trycket ledde till en ökande inre sammanhållning. Frågan är: Hur starkt måste detta yttre tryck bli innan den "fjärde försvarsgrenen" – uttrycket präglades under trettiotalet – fick en med de traditionella försvarsgrenarna någorlunda jämbördig status?

Vilka effekter fick nu planeringsfilosofin, vari resulterade de instrument rikskommissionen valde? Med andra ord: Hur var beredskapen hösten 1939? Detta är den sista av de frågeställningar avhandlingen söker besvara.

Det förtjänar därvid understrykas, att det inte är möjligt att ge någon fullständig bild av beredskapsläget för det ekonomiska försvaret. Det fanns inte – som inom det militära försvaret – några organisatoriska ramar, någon reglementerad styrka att jämföra med. De jämförelser som kan göras är dels sådana som tar sin utgångspunkt i motsvarande förhållanden utomlands, dels sådana som undersöker i vad mån och på vad sätt förberedelserna fick användning i krishushållningen.

Ytterligare ska framhållas att avhandlingens uppläggning inte utgör något försök att förklara hur situationen vid krigsutbrottet uppstått. Uppfattningen om planeringens möjligheter var förvisso en nödvändig betingelse för det uppkomna läget. Den var dock inte någon tillräcklig sådan. En hållbar förklaring – om nu någon sådan överhuvud går att åstadkomma – skulle kräva undersökningar av sådan intensitet, att ramen för denna avhandling raskt skulle sprängas.

Likaså skulle ett försök att inom den givna ramen teckna en helhets-

bild av rikskommissionens verksamhet bli alltför ytligt. Som framgått var ju rikskommissionens arbetsfält mycket vittomfattande. Det har därför gällt att välja någon sektor av förberedelsearbetet som var av sådan komplexitet och så resursberoende att den medger undersökningar vilka också möjliggör generella slutsatser om Sveriges ekonomiska försvar inför andra världskriget. Den sektor som bäst motsvarar sådana krav är den som avsåg planläggningen av den industriella verksamheten. Kompletterad med undersökningar av hur man sökte lösa viktiga råvaruproblem ger den underlag för diskussioner om beredskapsläget, olika målsättningar och medel att lösa uppkomna problem.

Avhandlingen är tillkommen inom ramen för forskningsprojektet Sverige under andra världskriget (SUAV). Inom detta studeras bl a svensk inrikes- och försvarspolitik under kriget. Därvid har också förutsättningarna för den ekonomiska försvarsberedskapen undersökts ur olika aspekter. Klas Åmark har undersökt bl a den svenska debatten om försvarspolitiken åren strax före krigsutbrottet.[2b] Vidare har riksdagspartiernas agerande studerats.[3] Vad gäller väsentliga aspekter av svensk försvarspolitik äger föreliggande avhandling sammanhang med dessa. Än närmare är sambandet med de undersökningar som utförts om flygvapnets, flottans och civilförsvarets beredskap.[4] Som administrativ studie ansluter sig avhandlingen till den av Lennart Friberg publicerade analysen av krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945.[5]

Avhandlingen har också anknytning till forskning utanför SUAV. I Göteborg har vid ekonomisk-historiska institutionen startats ett projekt, Under yttre tryck: Sektorer av svensk ekonomi 1939–1945. Hittills har en undersökning publicerats som har anknytning till ekonomisk försvarsberedskap och som avhandlar upprustning och verkstadsindustri under det andra världskriget. En studie rörande den svenska försörjningen av fasta bränslen är också publicerad. Ytterligare en om importen av flytande bränslen under kriget finns utförd.[6]

Praktiskt taget intet finns skrivet om ekonomisk – och än mindre om industriell – beredskap i Norden. Att så är fallet för Danmarks del är naturligt. Med den försvarspolitik som där fördes under trettiotalet fanns ingen anledning att satsa på det ekonomiska försvaret. Efter

Anschluss i mars 1938 beslöt man sig för att – liksom i Sverige – påskynda upprustningen. Samtidigt avsåg man att ta upp ett inhemskt lån på 50 miljoner kronor att användas till reservlagring av viktiga varor. Därtill deltog danskarna i överläggningarna om varuutbyte i händelse av försvårad tillförsel.[7] De hade inte något särskilt organ för sådana beredskapsfrågor. Det hade man däremot i Norge.

Också i Norge dominerade under mellankrigstiden pacifistiska stämningar och föga satsades på militärt försvar. Det är därför av intresse att konstatera, att man samtidigt hade en helt annan uppfattning om det ekonomiska försvaret. Den ekonomiska motståndskraften måste göras stark, "så stark som råd kan vera, det blir i røynda *den viktigaste sida av nøytralitetsvernet* vårt". Yttrandet är Halvdan Kohts. Det är återgivet av Nils Ørvik i dennes arbete Sikkerhetspolitikken, standardverket om Norges försvars- och utrikespolitik under tjugo- och trettiotalen.[8] Ørvik har behandlat Norges Økonomiske Sjelvhjelpsråd närmare i en annan bok, Norge i brennpunktet. Han lämnar där en tämligen fyllig redogörelse för de norska förberedelserna.[9] 1929 bildades Norges Økonomiske Sjelvhjelpsråd. Det var i organisatoriskt avseende på viktiga punkter inspirerat av den svenska rikskommissionen.[10] Rådet kom sent i gång; inte förrän 1935 kunde det börja arbeta praktiskt.[11] Målbeskrivningen utgjorde ett problem. Till en början var den så formulerad, att rådet kom att sikta på förberedelser inför en ekonomisk kris i allmänhet. Rådet ansåg detta otillfredsställande och bestämde sig – efter studiebesök i Sverige – för att upprätta ett neutralitetsvärn.[12] Man ska erinra sig de ovan angivna, speciella förhållandena i Norge. Ørvik framhåller att ordet krig inte fick nämnas – därav beteckningen sjelvhjelp.[13] Rådet sorterade under Handels- och Industridepartementet, vilket enligt Ørviks bedömning var en svaghet. Bättre vore, anser han, att rådet hade lytt direkt under statsministern.[14] Nu fick det en i vissa lägen besvärlig mellanställning.

Under de första tre åren ägnade sig rådet nästan uteslutande åt att utreda de civila behoven och förutsättningarna för att tillgodose dessa. Det samarbetade därvid intimt med företrädare för näringslivet. "Ikke sjelden strakte disse seg meget langt for å hjelpe rådet i dets arbeide", skriver Ørvik. Han ger dock inga exempel på långtgående hjälp från företagarna.[15] Efter 1938 började rådet utreda också de militära behoven.[16]

Rådets planering fick föga användning, utom på ett område. Det lade 1937 fram ett "Foreløpig utkast til retningslinjer for en ekstraordinær kriseorganisasjon under vanskelige tilførselforhold".[17] Däri föreslogs ett "Forsyningsdepartement" med olika underavdelningar för olika samhällssektorer. Departement trädde i verksamhet som planerat den 1 oktober 1939. Den första krigsmånaden skötte rådet krisuppgifterna.[18]

Ørvik anger ytterligare ett område, där förberedelserna fick stor betydelse. I mars 1938 tillsattes ett "Krisutvalg" som fick till uppgift att lägga upp reservlager för 15 miljoner norska kronor. Det kom att skaffa varor för ungefär det dubbla beloppet innan det upphörde efter krigsutbrottet.[19]

Den finländska planeringen finns beskriven i skilda sammanhang. Mannerheim har i sina Minnen några rader om krigsförberedelsernas organisation. Ledningen för all planering låg hos ett försvarsråd – i vilket Mannerheim var ordförande. 1936 inrättades vid försvarsministeriet en krigsekonomiavdelning. Denna synes ha övertagit uppgifterna från ett 1929 uppsatt ekonomiskt försvarsråd. Detta ägnade sig, skriver Mannerheim, åt utredningsarbete vilket inte ledde till några praktiska resultat.

Sedan krigsekonomiavdelningen tillkommit, påskyndades arbetet. 1937 indelades Finland i fem industridistrikt med var sin stab. Inom dessa undersöktes vilka krigstida behov som kunde uppstå och de möjligheter som fanns att tillgodose dem. Rätt snart uppdagades, att den inhemska kapaciteten inte ens tillnärmelsevis kunde tillfredsställa behoven. Man tog kontakt med Sverige.[20] Härom har Krister Wahlbäck skrivit. Han behandlar i sin doktorsavhandling bl a kortfattat de svensk-finska kontakterna om den svenska industrins möjligheter att leverera olika slag av krigsmateriel.[21]

Förhållandena torde inte ha blivit föremål för ytterligare forskning. Vid en bibliografisk undersökning har inga bearbetningar rörande finsk ekonomisk försvarsberedskap påträffats. Detsamma gäller vissa småstater utanför Norden. En genomgång av nationalbibliografierna för Belgien, Holland och Schweiz ger magert resultat. Vad schweizisk krigshushållning angår, har dock ett par arbeten publicerats. Båda ut-

kom 1950. Det ena är en kort maskinskriven verksamhetsberättelse från byrån för livsmedelsförsörjning.[22] Det andra är en omfattande och detaljspäckad sammanfattning av hela krigshushållningen.[23] Den synes vara jämförlig med de sammanställningar vilka utgavs i Sverige vid samma tid.[24]

Sammanfattningen visar att i ett avseende var situationen i Schweiz unik vid krigsutbrottet. Där fanns nämligen hela den organisatoriska apparaten färdig redan i fred. Man hade inrättat en "skuggadministration" med en i detalj uppgjord organisationsplan och med nyckelbefattningarnas innehavare utsedda. Dessa skulle hämtas ur näringslivet. Organisationen skulle vara bredd att vid behov träda i omedelbar verksamhet. Så skedde också. Med tre dagars varsel upprättades stommen till en krisapparat vilken sedan med mycket små förändringar fungerade under hela kriget.[25]

Under ett "Folkhushållningsdepartement" (Volkswirtschaftsdepartement) inrättades en kommission för krigshushållningen (Kommission für Kriegswirtschaft) och därunder ett centralorgan (Zentralstelle) vilket samordnade verksamheten inom ett antal byråer, däribland en byrå för krigsindustri och arbetskraft (Kriegs-Industrie- und Arbeits-Amt).[26]

De industriella förberedelserna i Schweiz synes ha kommit igång 1938. Då gjorde man utredningar om tillgångar och behov, lagerförhållanden o d. Ökad lagerhållning hos förbrukarna föreskrevs; de kunde få särskilda krediter för ändamålet. Som exempel kan nämnas förrådshållningen av bensin. I december 1938 föreskrev förbundsrådet att lagren skulle hållas vid minst 25 procent av den årliga importen. Redogörelsen anger den goda lagersituationen som den allra främsta förutsättningen för den i stort problemfria industriella mobiliseringen. Svårigheterna i sammanhanget föranleddes främst av att armén inte hade lagt upp tillräckligt stora egna lager. Det ålåg byrån för krigsindustri och arbetskraft att tillgodose försvarets råvarubehov. Däremot anskaffades synbarligen de färdiga produkterna direkt av militären. Tyvärr går redogörelsen inte närmare in på hur den närmare planeringen av industrins utnyttjande – om nu sådan förekom – var beskaffad.[27]

Vad ger då de framställningar som behandlar stormakternas förberedelser? De engelska och amerikanska redogörelserna har en särskild karaktär. I bägge länderna inleddes tidigt under kriget – 1942 – forskningsprojekt med likartad målsättning. De data man fick fram skulle tjäna till vägledning för beslutsfattarna dels i det aktuella sammanhanget, dels i kommande lägen av samma art. Det engelska projektet har resulterat i ett stort antal specialframställningar, publicerade under en period av 20 år. De första gavs karaktären av översikter; det är i dessa en del uppgifter rörande det ekonomiska försvaret återfinns.[28] De amerikanska bearbetningarna är alla av översiktskaraktär. De är koncentrerade till krigsperioden; trettiotalet förekommer blott som relief till de problem man sökte lösa 1940–1941.[29]

Tysk mellankrigshistoria har blivit föremål för mycken uppmärksamhet. Därvid har man intresserat sig också för de ekonomiska sammanhangen. Frågan har varit i vad mån tysk ekonomi redan före kriget varit en krigsekonomi blott inriktad på militär behovstäckning. Den som gått närmast in på de problem som tangerar denna avhandlings är en forskare från USA, Berenice Carroll. Hon har i Design for Total War studerat planeringen och diskussionerna kring dess målsättning.[30]

Det var länge den förhärskande uppfattningen, att den tyska ekonomin var monolitisk och helt inriktad på ett kommande krig. Vid femtiotalets slut ifrågasattes detta av Burton Klein. Hans uppfattning torde numera vara allmänt accepterad. Den tyska ekonomin var inte alls mobiliserad för krig 1939; då gällde så att säga principen kanoner *och* smör. Det har visats att Tyskland först mot slutet av kriget var blott och bart inriktat på produktion för militära ändamål.[31] Carroll ger därtill en tämligen detaljerad bild av hur föga centraliserad ekonomin var före kriget. Hon har för perioden 1937–1938 t ex funnit det befogat att som rubrik använda ett citat från Hugh Trevor-Roper: "A Confusion of Private Empires".[32] Hon visar att flera olika organ – och personer – sinsemellan konkurrerade om makten över planeringen av ekonomin på skilda plan. I denna oreda verkade generalen Georg Thomas i spetsen för Wehrwirtschaftsstab (W-stab, från 1939 Wehrwirtschafts- und Rüstungsamt, WiRüAmt). Denne tillhörde förespråkarna för planering inför det totala kriget. Mot sig hade Thomas bl a

Adolf Hitler, vilken med sin uppfattning om blixtkrigets strategi ansåg det onödigt med planer av Thomas modell.[33]

Det var inom W-stab som verksamhet förekom liknande den vilken rikskommissionen bedrev. Men staben var inte någon renodlad planeringsinstans. Den hade även viss befattning med upprustningen genom sina kontrollofficerare ute vid företagen. Thomas hade dock ingen rätt att utfärda order till försvarsgrenarna. Carroll konstaterar att armén, flottan och flygvapnet behöll full kontroll över sina egna behov av förnödenheter och vapenutveckling.[34] Det bestående intrycket blir att – trots att planeringsfunktionen var integrerad i krigsministeriet – bristen på centralisering, ja nära nog dess motsats, full konkurrens, var förhärskande. Man ska då samtidigt erinra sig att Carroll valt att skildra förloppet utifrån Thomas egna minnesbilder och med material från hans stab som röd tråd i sin framställning.

Den konkreta planeringen visavi företagen var dels en övergripande "Mob-Plan Rüstung", vilken W-stab ägnade många år att arbeta fram och överarbeta, dels individuella "Mob-Kalender", vilka angav hur övergången skulle ske vid fabrikerna, hur dessa skulle övergå till tillverkning enligt de "mobiliseringskontrakt" som försvarsgrenarna tecknat med dem.[35] När den tyska ekonomin mobiliserades, vilket inte skedde förrän 1942, synes dessa planer ej ha begagnats. Då upplöstes också den organisation Thomas hade lett och Albert Speer centraliserade planering och anskaffning.[36]

Den engelska planeringen torde ha varit enhetligare än den tyska. Under kabinettet fanns ett rådgivande och samordnande organ, Kommittén för imperiets försvar (The Committee of Imperial Defence). Kommittén, vilken leddes av premiärministern, var mycket löst organiserad. Den hade ett sekretariat till sitt förfogande. Under kommittén arbetade en rad underkommittéer, i vilka 1938 nära 900 personer var sysselsatta. I den första gruppen underkommittéer handlades strategi- och planeringsfrågor. Där var Stabschefernas underkommitté (The Chiefs of Staff Sub-Committee) av störst betydelse. Den sattes upp 1923. Rekommendationer från denna var den oundvikliga utgångspunkten för undersökningar och förslag på vitt skilda avsnitt i försvarsförberedelserna.[37] I detta nät av organisationer förbereddes

också den industriella mobiliseringen. Arbetet med sådana planer har blott i korthet skildrats.[38] Den väsentligaste iakttagelsen i organisationshänseende torde vara, att det i England fanns goda förutsättningar för att man skulle behandla alla planeringsfrågor från gemensamma utgångspunkter, där de mer långsiktiga kunde vägas in med de kortsiktiga anskaffningsproblemen.

Vilka var de huvudsakliga problem som mötte? Hancock och Gowing diskuterar ett par betydelsefulla aspekter på planeringen: målbeskrivningen och tidsperspektivet. De betonar att experterna som arbetade med förberedelserna behövde klar vägledning "angående storleken på och karaktären av det krig som kunde förutses: utan sådan vägledning kunde de framställa värdefulla studier av allmän karaktär, men de kunde omöjligen dra precisa slutsatser om problem rörande tid, plats och kvantitet . . ."[39]

Sådana råd kunde stabscheferna till en början inte ge. De kunde inte åstadkomma några realistiska uppskattningar av de krig man kunde vänta sig och skulle förbereda sig inför. Anledningen var, att regeringen hade beslutat att utgångspunkten för all planering skulle vara att inget större krig skulle bryta ut inom de närmaste tio åren. Detta var den s k "ten-year rule". Den upphävdes inte förrän 1932. Sedan tog det ytterligare några år, innan man bestämt vem som skulle bli huvudfienden. Författarna till den stora översikten över brittisk krigsekonomi drar en skarp gräns 1935. Med deras målande språk: "På ena sidan av denna vattendelare ligger ett stilla landskap i vilket människor rör sig utan brådska, på andra sidan ligger brådskans och kampens karga och farliga land."[40]

Planeringen synes ha varit präglad av flexibilitet och tillkomsten av nya administrativa organ efter september 1939 skedde i avsedd ordning.[41] Ett Ministry of Supply skapades månaden före krigsutbrottet. Därvid framhåller Postan att på grund av amiralitetets och flygministeriets motstånd undandrogs viktiga delar av anskaffningen från Ministry of Supply. De blev kvar hos respektive försvarsgren, vilket uppges ha försvårat prioritering av råvaror och produktionskapacitet.[42] Just prioriteringsfrågorna hade man inte löst på hösten 1939.[43] Än mindre hade man utvecklat frågan om kontrollen av produktionskapaciteten, särskilt då maskintillgångarna.[44] Inte heller hade lagring av

viktiga varor skett i särskilt stor omfattning; lagerhållningen var i stort sett densamma som normalt i september 1939.[45] Vidare visade sig de uppskattningar av behoven som gjorts vara allvarligt underdimensionerade.[46]

I England hade man således åstadkommit en krisadministration som kunde fungera redan från början, men man hade allvarliga problem med kontrollen av materielanskaffningen. Av betydelse för denna avhandling är därtill, att man inte direkt kan särskilja den långsiktiga planeringen av hur industrin skulle utnyttjas från anskaffningsprogrammen i fredstid. Slutligen kan erinras om att engelsmännen började sin upprustning på en mycket låg nivå vid mitten av trettiotalet samt att principen "business as usual" länge påverkade upprustningen. Med kriserna 1938 intensifierades anskaffningen väsentligt; den började då inverka på den civila ekonomin.

I USA dröjde det mycket längre innan man kan tala om egentlig upprustning. Det dröjde ända till det japanska anfallet på Pearl Harbor innan den isolationistiskt präglade kongressen började bevilja anslag och anta lagförslag, som medgav en verklig industriell mobilisering.

De som studerat förhållandena har karakteriserat läget 1941 så här. Före Pearl Harbor fanns "varken centraliserad planering, centraliserad anskaffning eller centraliserade statistiska kontroller för att både samordna program och avgöra befintliga möjligheter uttryckta i resurser".[47]

Detta betydde inte att någon planering ej förekommit. Liksom i andra stater, vilka haft dystra erfarenheter av första världskriget, beslöt man sig i USA för att inte upprepa misstagen. Man skapade vid tjugotalets början den organisatoriska ordning, vari planering skulle bedrivas. Man synes dock ha satsat föga på att få effektiva förberedelser. Ansvaret låg hos biträdande försvarsministern, som inom departementet hade en planeringsavdelning (The Planning Branch). Med förberedelserna arbetade även arméns och marinens – något självständigt flygvapen fanns inte – gemensamma organ, Arméns och Marinens ammunitionsnämnd (The Army and Navy Munitions Board). De verkade intill andra världskriget "besvärade av otillräckliga medel och av

hårda inskränkningar vad gällde antalet personer som kunde anställas för att planera verksamheten . . .”[48]

Man åstadkom ändock ett antal planer, av vilka Mobiliseringsplanen för industrin (The Industrial Mobilization Plan) var den viktigaste. Dess slutliga version cirkulerade bland framstående industriledare, myndigheter m fl under sommaren 1939. I planen föreslogs att man så snart som möjligt i ett krisläge upprättade ett kontrollorgan, Krigsresursstyrelsen (The War Resources Administration), vilken skulle ansvara direkt inför presidenten. Den skulle få stora befogenheter. Försvarsgrenarna skulle själva ansvara för beräkningar av behoven och deras täckande, men kontrollorganet skulle samordna beställningarna med de civila behoven. Det skulle också handlägga prioriteringsfrågor.[49]

Man ska erinra sig att om förhållandena i England – med s k ministerstyre – skilde sig avsevärt från de svenska, så gällde detta än mer om de amerikanska. Främst berodde detta på presidentens starka ställning. När krigsfaran i augusti 1939 verkade överhängande, kallade han till sig de rådgivare han kunde med tanke på den lagstiftning som rådde. Så bildades ett tillfälligt organ, Krigsresursnämnden (The War Resources Board). Avsikten var att omvandla denna till ”The War Resources Administration”, om ”The Industrial Mobilization Plan” sattes i verket. Gruppen gick igenom och godkände planen samt gjorde egna utredningar om företag, potentiella ”flaskhalsar” m m. Den upphörde i slutet av november 1939 och fick ingen efterföljare. Krigsrisken bedömdes då som ringa för USAs del.[50] I maj 1940 tillkallades en rådgivande kommission, Nationella försvarsrådet (The Council of National Defence), uppsatt under första världskriget. Den huvudsakliga anledningen till att president Roosevelt valde en sådan ordning var att laglig grund redan fanns för uppsättande av detta råd. Kongress och allmänhet synes ha varit emot att anta nya lagar som möjliggjorde ytterligare åtgärder. Rådet fick en rad uppgifter. Bl a förhandsgranskades utlagda kontrakt. Man var då inte klar över hur denna granskning skulle gå till. Det dröjde in i 1941 innan frågan kunde få sin lösning. Då följde man i stort den organisation som föreslagits i ”The Industrial Mobilization Plan”.[51]

Det huvudsakliga problemet också i USA synes ha varit att man inte hade några tillförlitliga behovsuppgifter. Framför allt saknade man totaluppgifter, eftersom det inte fanns några sammanställningar över hela försvarets behov. Detta hade sin grund i att försvarsgrenarna själva inhandlade vad de ansåg nödvändigt. Därmed hade man heller inte adekvata uppgifter om den produktionskapacitet som fanns i landet, vilka råvarutillgångar som fanns och varthän de skulle dirigeras. Problemen fick inte sin lösning förrän sent under 1941. De uppskattningar som dittills företagits visade sig vara alldeles för lågt tilltagna.[52]

Några sammanhängande forskningsresultat rörande svensk ekonomisk försvarsberedskap har hittills inte publicerats. Vissa av de slutsatser jag fört fram i min licentiatavhandling har funnit användning.[53] Ulf Olsson har i sin skildring av hur anskaffningsorganisationen förändrades 1939/40 refererat till min uppfattning om en del av näringslivets intressen i och agerande gentemot militärens traditionella sätt att anskaffa krigsmateriel.[54] Olssons undersökningar är av betydande värde för mig, när det gäller att fastställa beredskapsläget. Erik Norberg har noterat de bristfälliga kontakterna mellan rikskommission och flygledning,[55] medan Lennart Friberg gör halt i sin analys av krisadministrationens uppbyggande hösten 1939 vid den nivå där mina undersökningar tar vid.[56]

Rikskommissionen lät sommaren 1939 publicera en redogörelse för vad som dittills åstadkommits. Den är tillkommen sedan kommissionen utsatts för offentlig kritik. Den innehåller inga direkta felaktigheter, men genom att den utelämnar väsentliga problem ger den en skev bild av förhållandena.[57] Verksamheten har berörts i ett par offentliga utredningar. Karl Åmark ger i den första av de årliga sammanställningar över krishushållningen han redigerade en kort översikt över rikskommissionens verksamhet. Den ger samma bild som ovannämnda redogörelse från kommissionen.[58] I den utredning som föregick nyskapandet av ett organ för ekonomiskt försvar efter kriget, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, finns bilagda av kriskommissionerna gjorda utvärderingar av förberedelserna. De är rätt allmänna men har stort värde vid en utredning av beredskapsläget.[59]

Krister Wahlbäck har något behandlat rikskommissionen i sin av-

handling om Finlandsfrågan i svensk politik. Han har därvid förmedlat en del av den kritik som fördes fram vid krigsutbrottet.[60] Sådan finns tryckt också i tidskriften Sunt förnuft.[61]

Nämnas ska också Axel Gjöres och Ivar Andersons memoarer. Särskilt den förres iakttagelser är av stor betydelse vid en analys av regeringens agerande vid krigsutbrottet.[62]

I en grupp för sig står de undersökningar som inte direkt äger samband med föreliggande avhandling, men som innehåller slutsatser vilka kan läggas till grund för vissa förklaringar av gruppers agerande. Så har Klas Åmark fixerat gruppers förhållanden till doktriner i försvarsfrågan, medan Karl Molin gjort en översikt av socialdemokratins syn på försvarsfrågan under mellankrigstiden.[63] Slutligen har i Scandia publicerats vissa slutsatser angående näringslivets förhållande till statsmakterna under trettiotalet.[64]

De valda frågeställningarna besvaras huvudsakligen av källmaterialet i rikskommissionens arkiv, vars öppna och hemliga handlingar jag i stort haft fri tillgång till. Övriga arkiv och samlingar har begagnats när det framgått i kommissionsarkivet, att för analysen nödvändiga notiser stått att finna utanför detta material. Ett intensivare utnyttjande av andra bestånd skulle måhända i vissa fall ge en mer detaljerad bild av händelseförloppen. Helheten skulle dock inte förändras därigenom. Ett exempel illustrerar förhållandet. Om de militära stabernas arkiv bearbetades, skulle sannolikt säkrare slutsatser kunna dras beträffande militärledningens bevekelsegrunder för sitt agerande. Dess ståndpunktstaganden fixeras däremot genom undersökningar av rikskommissionens protokoll, promemorior, korrespondens m m.

Slutsatser om näringslivets agerande baseras i hög grad på punktvisa nedslag i olika händelseförlopp. Ursprungligen var det meningen att dessa skulle kompletteras med en undersökning av ståndpunktstaganden till ett problem under en längre tidrymd. Analysen skulle därvid baseras också på företagsmaterial. Det var studien av salpetersyreförsörjningen i landet åren närmast före krigsutbrottet som skulle genomföras på detta sätt. Det är emellertid att beklaga att Kema Nord, vilket idag förvarar arkivet efter Stockholms Superfosfat AB, inte ansett sig kunna villfara min begäran att få ta del av handlingar ur detta arkiv.

Konsekvensen blir givetvis inte bara den, att den önskvärda sammankopplingen mellan olika typer av iakttagelser inte kunnat ske. Det finns samtidigt en viss risk för att redovisningen av agerandet i salpetersyrefrågan snedvridits. Få av de inblandade personerna har anteckningar bevarade vilka tjänar att belysa verksamheten. Dock har kommissionens ordförande 1928–1938, Jochum Åkerman gjort noteringar vilka nu i vissa sammanhang är av stor vikt.[65]

De intervjuer som gjorts har syftat till att få fram allmänna upplysningar om verksamheten inom kommissionen, sammanhang som inte gått att fastställa via påträffat källmaterial samt bedömningar av olika personers roll i arbetet. Därför har främst ett par då yngre tjänstemän i kommissionen, Sven Palmi och Gösta Jonsson, tillfrågats.

Avhandlingen omspänner åren 1928–1939. Perioden kan för rikskommissionens del delas i två skeden. Det första kan rubriceras "pappersplanläggningens tid". Det omfattar åren 1928–1937. Det andra skedet, "de hektiska åren", sträcker sig över 1937–1939.

Avhandlingens tre första kapitel behandlar vissa förlopp under "pappersplanläggningens tid" vilka är nödvändiga för en förståelse av utvecklingen under "de hektiska åren." I kapitlen I och III undersöks agerandet dels kring bildandet av rikskommissionen, dels kring dess omorganisation. I centrum för analysen står aktörernas inställning till rikskommissionens resurser. Det mellanliggande kapitlet, kapitel II, avhandlar väsentliga drag i kommissionens verksamhet intill omorganisationen. Det skildrar försöken att öka kommissionens inflytande över förberedelserna. Det undersöker också hur målsättningen lades fast och hur strategin drogs upp.

Tyngdpunkten ligger på avhandlingens andra del som innehåller beskrivning och analys av verksamheten under "de hektiska åren". Kapitel IV utgör en bred översikt över de förutsättningar som gällde för arbetet. Däri presenteras också verksamheten i stort. Avsikten är att därmed underlätta läsningen av kapitlen V–IX, vilka behandlar olika aspekter på förberedelserna. Studierna är så valda att de analyserar agerande dels kring verksamhetens förutsättningar, dels kring själva verksamheten. De ska ses som "snitt" genom verksamheten, lagda på olika nivåer och valda så att de tillsammantagna kan bilda underlag för generella slutsatser om det ekonomiska försvaret på industriområdet.

Pappersplanläggningens tid 1928–1937

I. Rikskommissionens tillkomst

Riksdagen fattade positivt beslut angående den framtida ekonomiska försvarsberedskapen i april 1928. Beslutet gick emellertid i tveksamhetens tecken.[1] Händelseförloppet var i korthet följande:

I regeringens proposition om en ny försvarsordning 1925 gjorde dåvarande försvarsministern, Per Albin Hansson, ett positivt principuttalande i frågan. I propositionen och i utskottsbehandlingen ansågs dock de dittills föreslagna kostnadsramarna för vida.[2] På förslag av industriberedskapskommissionen[3] tillsattes en utredning, som mot slutet av 1926 kunde framlägga ett nytt förslag. Efter remissbehandlingen överarbetades betänkandet 1927 varefter proposition kunde framläggas inför riksdagen i maj 1928, nu med den frisinnade försvarsministern, Gustaf Rosén som förslagsställare. Kamrarna hade att ta ställning till i praktiken två utskottsförslag. Debatten blev stundtals hetsig, men till slut godkändes den reservation som tillstyrkt Kungl Maj:ts propå. Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap bildades månaden därpå.

Tre frågor ska besvaras. För det första: Vad ansåg man om behovet av en särskild myndighet för den ekonomiska försvarsberedskapen? För det andra: Vad ansåg aktörerna om syftet med en sådan form av beredskap? För det tredje: Vilka resurser var de villiga att ge en eventuell nyskapad myndighet?

Förslag till beredskapskommission

De direktiv som gavs utredningsmännen 1926 var allmänt hållna – med ett undantag. Organisationen borde icke erhålla större omfattning än vad som vore oundgängligen nödvändigt.[4] Denna formulering från Per Albin Hanssons sida präglades hela utredningsarbetet. Betänkandet kan sägas utgöra en balansgång mellan uttalade önskemål och snävt satta kostnadsramar. Med tanke på uttalandet i propositionen

1925 bör det ha stått klart för utredningsmännen, att socialdemokraterna kunde tänkas gå med på vad som föreslogs ifall organisationen gjordes tillräckligt billig.

Själva tvekade utredningsmännen inte. De var samtliga militärer, ordföranden hade dessutom nära kontakt med näringslivet.[5] Dessa båda grupper hade intresse av att en planering av krigsmaterielproduktionen kom till stånd. Utredningen förde som argument fram erfarenheterna från världskriget och de enorma påfrestningar de krigförande länderna utsatts för. Ett annat motiv för en i tid insatt ekonomisk beredskapsplanering angavs vara de nationalekonomiska förluster Sverige lidit, då landet hade haft att möta avspärrnings- och andra problem helt utan förberedelser.[6]

Däremot talade man i betänkandet inte något om det rådande utrikespolitiska läget. Detta var måhända naturligt med tanke på fredsoptimismen vid 20-talets mitt. De som önskade se ett nytt beredskapsfält bli föremål för planering hade då ingen anledning vara utförliga om dessa ting.

Betänkandet siktade på planering för krig. Den viktigaste målsättningen blev därför att tillgodose de militära önskemålen.[7] Det synes emellertid som om utredningsmännen starkare hävdade en sådan målsättning även inför mindre svåra lägen; av alternativen militära/civila behov sattes de senare i efterhand också då.[8]

Samtliga remissinstanser instämde mer eller mindre starkt i betänkandets syn på angelägenheten. Argumenteringen – i den mån sådan framfördes – var densamma som begagnats av utredningsmännen.[9]

Uppfattningarna om målsättningen gick mer isär. Utredarna valde att inte ge folkförsörjningen någon företrädare i kansliorganisationen. Den skulle bestå av två specialister, en militär och en tekniker.[10]

Mot detta vände sig social- och lantbruksstyrelserna. De yrkade med skärpa att folkförsörjningen skulle få större utrymme i planeringen.[11]

I överarbetningen – där representanter för de båda myndigheterna deltog – framfördes, som kompromiss, önskemålet att kansliet borde bestå av två föredragande tjänstemän, ingendera med särskild bindning vid krigsmaterielplaneringen.[12]

Vilka resurser skulle ställas till myndighetens förfogande? Den avsågs fungera som samordningsorgan. I instruktionsförslaget infördes uttrycket "ledande och övervakande" organ.[13]

Utredningsmännen löste problemet med direktivens snäva kostnadsramar genom att förlägga huvuddelen av arbetet utanför rikskommissionen. Av verksamhetens sju delområden ålades två kommissionen – med biträde av tillkallade experter. Två skulle ombesörjas av kommissionen och ämbetsverken i samverkan medan tre skulle skötas av de senare enbart.[14]

Sannolikt främst på grund av lantbruksstyrelsens reaktion "retirerade" utredarna vid överarbetningen. Lantbruksstyrelsen ställde sig nämligen tveksam inför hela förslaget. Den ansåg sig inte klara de nya uppgifterna utan en kraftig personalökning.[15]

En för framtiden betydelsefull förändring infördes därför i det slutgiltiga förslaget. Problemen med arbetsfördelningen sköts på framtiden genom formuleringen att betänkandet "i själva verket [ansett] att dessa mellanhavanden skulle regleras *på överenskommelsens väg*".[16]

Samordningsfunktionen ändrades däremot inte. I utredningen – och i instruktionsförslaget – står intet om hur denna funktion skulle utövas; några maktmedel ställdes inte till kommissionens förfogande. Eventuella meningsmotsättningar skulle i stället biläggas inom dess ledning. Däri skulle nämligen finnas representanter för de myndigheter och institutioner som hade intressen i den ekonomiska försvarsberedskapen.

De största meningsbrytningarna kan iakttas här. De största förändringarna kom också här. I betänkandet insattes "cheferna för sådana statsinstitutioner, som i större utsträckning beröras av kommissionens arbeten . . ." som ordinarie ledamöter. Följande 6 borde vara självskrivna i kommissionens ledning: generalfälttygmästaren, cheferna för generalstaben och marinförvaltningen ävensom cheferna för kommerskollegium, lantbruksstyrelsen och socialstyrelsen. Vidare borde följande institutioner representeras: riksbanken, ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges industriförbund samt Sveriges allmänna lantbrukssällskap.[17]

Av remissinstanserna kan på denna punkt de militära sägas ha agerat med störst intensitet och då i första hand ha givit uttryck för parts-

intressen. Viktigast var att marinen ville få in chefen för marinstaben i kommissionen för att planeringen av sjöfarten under krig skulle beaktas. Flygvapnet ville också ha en ordinarie ledamot i förberedelsearbetet. Sammanlagt ökades genom önskemålen de ordinarie ledamöternas antal från 12 till 21.[18]

För att inte få en alltför otymplig ledningsgrupp tvangs man vid överarbetningen ta ett annat grepp. De självskrivna ledamöternas antal reducerades från 10 till 5 och de ordinarie från 12 till 10. Förvaltningarna utelämnades ur den ordinarie ledningen, flygvapnet kom inte heller nu med. Flottans önskemål tillgodosågs, chefen för marinstaben gjordes till självskriven ledamot. Argumenteringen förändrades, samordningsprincipen framhävdes ytterligare. Sålunda gällde inte längre, att verksamhetsfältets betydelse för planeringen utgjorde underlag för ledamotskap. I stället skulle ledamöterna "äga förutsättningar att kunna bedöma den ekonomiska försvarsberedskapen och samhällskraven i stort. Den allmänna överblicken över försvarsberedskapens många problem får här icke skymmas av det egna verksamhetsområdets speciella krav". Därför borde förvaltningarna i fortsättningen representeras av extra ledamöter.[19]

Förvaltningarna protesterade. De överlämnade en skrivelse till Kungl Maj:t vari framhölls att sakkunskapen fanns hos dem; de kunde heller inte acceptera tanken på att de enbart skulle se till sina specialintressen vid utformningen av förberedelsearbetet.[20]

I direktiven hade krävts en så billig organisation som möjligt. Vid 1925 års riksdag hade förelegat ett förslag på 120 000 kronor. Utredningen prutade det årliga anslaget med ⅓, dvs till 80 000 kronor. 15 000 kronor skulle avsättas för expertutredningar av skilda slag.[21] I överarbetningen höjdes summan till 20 000 kronor, synbarligen för att motivera en något mindre utspridning av arbetsuppgifterna utanför kommissionen. Tillfrågade myndigheter hade i princip intet att invända mot det angivna beloppets storlek; uttalade man sig ansågs det vara något för lågt satt.[22]

Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap skulle få en samordnande funktion. Den skulle leda och övervaka en planering som

till största delen utfördes av andra myndigheter. Någon lösning på problemet hur arbetet skulle fördelas lämnades inte. Framtiden fick utvisa vilka överenskommelser kommissionen kunde träffa med skilda myndigheter om vad dessa kunde utföra av förberedelsearbetet. Någon formell makt gavs inte kommissionen. Eventuella meningskiljaktigheter skulle avgöras i dess ledning. Om dennas utseende fanns olika meningar, främst inom försvaret. Förvaltningarna desavouerades i det slutliga förslaget, general- och marinstaberna fick representera försvarets allmänna överblick över den ekonomiska försvarsberedskapen. Även flygvapnet lämnades utanför.

Rikskommissionen skulle kosta 85 000 kronor per år. Av denna summa avsattes cirka ¼ till expertutredningar av skilda slag.

Riksdagens ställningstagande

Politikerna hade att ta ställning till det överarbetade förslaget. Kungl Maj:ts proposition följde nämligen detta – utom på en punkt. Höjningen av anslaget för expertarvoden biträddes inte av försvarsministern. Det lägre beloppet ansågs, åtminstone till en början, som tillräckligt. I övrigt instämde departementschefen i förslaget. Framför allt fann han anledning kraftigt betona vad som anförts angående behovet av en ekonomisk försvarsberedskap.[23]

Om enigheten beträffande behovet varit stor under utredningsskedet, kom oenigheten att dominera riksdagsbehandlingen. Spörsmålet fördes sålunda tillbaka till en punkt som tidigare förvisso upptagits, men då inte ifrågasatts.

Frågan var partiskiljande. Fronderingar förekom dock mot partilinjen, i huvudsak stod dock socialdemokrater och kommunister mot övriga partier.

Statsutskottet hade nämligen i praktiken avgivit två utlåtanden, ett mot och ett för propositionen. Med lottens hjälp hade socialdemokraterna samman med liberalen Jöns Pålsson fått signera utskottets avstyrkande, medan högern, bondeförbundet och de frisinnade avgivit en reservation till förmån för propositionen.[24]

Kamrarnas beslut föregicks av en tämligen lång debatt samt i vissa fall av häftig argumentering.

Motståndarna till förslaget kopplade samman sitt ståndpunktstagande med den rådande utrikespolitiska situationen. 1928 var ju bl a Paris-paktens år och framtidsutsikterna bedömdes som ljusa.[25] Riskerna för krig ansågs vara små, ja obefintliga. Av den anledningen var ett nytt ämbetsverk för krigsplanering onödigt, framför allt som det skulle dra med sig nya, och betydligt större, kostnader än vad propositionen angett.[26]

Motståndarna uppfattade den ekonomiska försvarsberedskapen som en i första hand militär angelägenhet. Deras ledare i utskottet, Johan Nilsson i Malmö, uttalade bl a att ordföranden i statsutskottets fjärde avdelning[27] var "kritiklöst generös när det gäller försvarsväsendet . . ."

Han ansåg också att reservanternas framhävande av folkförsörjningen snarare var att betrakta som ett lockbete för tveksamma lantmannarepresentanter än som en i verkligheten genomförbar tanke.[28]

En annan socialdemokrat, partiledaren Per Albin Hansson, ansåg för sin del, att de drivande krafterna i denna fråga var militärerna. Han talade emellertid för förslaget, dock med uppställande av ett eget målsättningsalternativ. För honom var folkförsörjningens krav de absolut primära. Han hade uttalat sig i positiv riktning 1925 av just denna anledning och han ansåg det vara befogat se saken på samma sätt nu.

Med tanke på förhållandena under 30-talet är det befogat att citera delar av hans yttrande:

> Problemet har två sidor. Det är ju så att de drivande krafterna även i fråga om den s k ekonomiska försvarsberedskapen äro av naturliga skäl militärerna. De betrakta denna beredskap som ett komplement till den rent militära beredskapen, och jag tar säkert icke miste om jag gör gällande, att man i allmänhet lägger betydligt större vikt vid den beredskap, som går ut på att i fredstid vidtaga sådana förberedelser, att i händelse av krig industrin kan mycket snabbt ställas i ordning för krigsmateriel, än vid sådana förberedelser som avse folkförsörjningen. Och jag misstänker att, om militären finge hand om den föreslagna kommissionen, skulle man också komma att där lägga tyngdpunkten på de industriella förberedelserna . . . för tillverkningen av krigsmateriel. Jag skulle finna detta synnerligen olyckligt, och jag hoppas, därest Kungl Maj:ts förslag bifalles, regeringen ser till att i instruktionen för kommissionen verkligen den viktigaste sidan av saken vinner det största beaktande.[29]

Per Albin Hansson kunde tänka sig en särskild kommission, även om han tvekade. Andra var inte lika tveksamma.

I sitt långa anförande varnade Johan Nilsson i Malmö för den föreslagna kommissionen. Den skulle börja utreda allt möjligt. "Vi skola ha utredningskvarnen igång över hela landet!" Han ansåg det vara olyckligt om en dylik permanent institution inrättades.[30]

Än starkare varnade Värner Rydén för vad som vore att vänta. Rikskommissionen skulle fungera som "ett slags civil generalstab" som skulle komma att "växa och svälla långt utöver vad både regeringen och någon av oss kan förutse". Rikskommissionen utgjorde för honom en "fullkomligt skrämmande" institution.[31]

En annan typ av argumentering framfördes av bondeförbundaren, professor Carl-Axel Reuterskiöld. Denne ansåg nämligen, att den föreslagna kommissionen inte skulle kunna fullgöra sitt arbete, då den inte skulle kunna lösa åtskilliga av de uppgifter den skulle få. Rakt motsatt uppfattning mot den rydénska hade Olof Olsson. Han ansåg att kommissionen skulle få för litet att göra; den skulle bara "sitta och sitta och sitta och värma vissa erfarenheter".[32]

De som talade för förslaget var inte lika utförliga. De hänvisade till utredarnas argumentering kring erfarenheterna från världskriget både vad gällde behovet av och kostnaderna för en ekonomisk försvarsberedskap. Beträffande den aktuella situationen nöjde de sig med att yppa osäkerhet; motståndarnas förvissning kunde inte tas för given.[33]

Samma försiktighet präglade yttrandena kring målsättningen. Ett auktoritativt inlägg gjordes av Arvid Lindman. Han menade att det för honom vore likgiltigt ifall de militära eller civila behoven sattes i första rummet; huvudsaken var att beredskapsplanering kom till stånd.[34] Man kan dock, med någon försiktighet, påstå att de militära behoven hos de positiva värderades högre, framför allt från högerhåll.

De positiva sökte binda socialdemokraterna vid de uttalanden som gjorts tre år tidigare. Försvarsminister Rosén framförde åsikten att formuleringarna då var att anse som utfästelser. Han menade i polemik mot Nilsson i Malmö och dennes uppfattning om det olyckliga i ett positivt beslut, att detta uttalande utgjorde "en mycket hård dom över den senaste socialdemokratiska regeringen".[35]

Detta förnekades av P A Hansson, som menade att det inte kunde

göras gällande att den ekonomiska försvarsberedskapen på allvar diskuterats i samband med försvarsbeslutet.[36] Motsatt uppfattning hade Arvid Lindman. Enligt hans uppfattning hade regeringen då varit för en dylik ifall kostnaderna kunde skäras ned. Så hade nu skett, det viktigaste motargumentet hade därmed mist sin styrka.[37] Längst gick Björn F:son Holmgren. Han ansåg: "De invändningar som nu gjorts, borde ha gjorts för tre år sedan och icke nu. Genom att de framkommit först nu hade de – måhända med rätt, måhända med orätt – fått bismak av att utgöra försök att komma ifrån förut ingångna avtal."[38]

Om regeringen 1925 verkligen bundit sig eller ej är här av mindre betydelse. Viktigare är, att P A Hansson i alla fall känt det så. Det framkommer tydligt av hans slutord: "Den andel som jag haft i den föregående behandlingen av detta ärende gör, att jag kommer att rösta för reservationen."[39]

Så gjorde även majoriteten av riksdagsledamöterna. Båda kamrarna – andra kammaren efter votering – beslöt sig för att bifalla utskottsreservationen. Därmed hade de långvariga diskussionerna om en svensk ekonomisk försvarsberedskap nått sitt slut. Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap inrättades i maj 1928.

Sammanfattning

Militärledningen var positivt inställd till frågan om en svensk ekonomisk försvarsberedskap. Försvaret var – det visade utredningens uppläggning – den part som mest skulle gynnas av en sådan åtgärd. Alla försvarsgrenar var intresserade av att kunna påverka verksamhetens utformning via den nya myndighetens ledning. Marinen lyckades därvid bäst i sina strävanden genom att vid överarbetningen få med chefen för marinstaben som ordinarie ledamot.

Också de militära förvaltningarna önskade ett positivt beslut. Deras verksamhet skulle i betydlig grad influeras av den nya myndigheten och förvaltningarna strävade därför efter att representeras i dess ledning. De desavouerades emellertid trots kraftiga protester mot att förvaltningarna förutskickades driva partspolitik inom den nya myndighetens ram.

Inblandade civila myndigheter tog ståndpunkt för förslaget. Social- och lantbruksstyrelserna bidrog dock till ett par viktiga förändringar i det ursprungliga förslaget. De reagerade mot att folkförsörjningen gavs så liten plats i organisationen. De fick en uppmjukning till stånd. Lantbruksstyrelsen ansåg sig inte kunna klara förutskickade nya arbetsuppgifter utan kraftig personalförstärkning. Detta resulterade i, att man vid överarbetningen valde att skjuta hela frågan om arbetsfördelningen på framtiden.

För näringslivets del var det av intresse att beredskapsplanering kom igång. Det stödde framlagda förslag och torde inte ha haft behov att driva någon särskild aktivitet i frågan; dess önskemål synes dessförutan ha kommit till uttryck i betänkandet.

Regeringen bestod vid rikskommissionens tillkomst av en frisinnad ministär. Försvarsministern, Gustaf Rosén, stödde utredningens förslag med det undantaget att den föreslagna höjningen av expertarvodet från 15 000 till 20 000 kronor inte biträddes. Rosén deltog i riksdagsdebatten där han sökte binda socialdemokraterna vid deras, enligt hans mening, tidigare löften i frågan.

Starka meningsbrytningar framkom vid riksdagsbehandlingen. Detta berodde på socialdemokraternas inställning. Riksdagsgruppens majoritet ansåg tidsläget vara sådant, att vad som behövdes var snarare en svensk nedrustning än ytterligare en myndighet som skulle föra försvarets talan. Rikskommissionen var inte bara onödig, den var också farlig genom allt det utredningsarbete som snart skulle genomsyra hela samhället. Gruppen var dock inte enig. Per Albin Hansson meddelade att han skulle rösta för förslaget. Sannolikt berodde detta på att han som försvarsminister initierat utredningen. Per Albin Hansson underströk samtidigt med emfas folkförsörjningens betydelse i sammanhanget. Om militären gavs för stort inflytande skulle han se detta som en synnerligen olycklig utveckling av planeringsarbetet.

Övriga partier – kommunisterna undantagna – var i stort positiva. Främst talade högerpartiets representanter för förslaget. De ansåg att man inte kunde vara så säker på framtiden som socialdemokraterna. Av den anledningen måste landet se till, att även det ekonomiska livet var förberett i händelse av nytt krig.

Utredningsmännen var militärer med anknytning till näringslivet.

De hade att arbeta med direktiv som innebar snävt satta kostnadsramar. De sökte därför skapa en liten kommission som främst skulle fungera som samordningsorgan. Deras målsättning var att i första hand skapa en myndighet som kunde tillgodose försvarets intressen.

II. Misslyckade försök att öka rikskommissionens inflytande

Under de nio första åren av sin tillvaro uträttade rikskommissionen föga praktiskt arbete vad angick industrin och dess organiserande i krig. Arbetet rörde sig mest på "det principiella planet"[1] eller – som det uttrycktes 1936 – "planläggningsarbetet [gick] mycket för långsamt och . . . detsamma [måste] schematiseras i alltför hög grad".[2]

Årsberättelserna ger – trots sina rätt intetsägande formuleringar – också besked om att arbetet skred långsamt framåt.[3]

På ett annat område hade kommissionen hunnit längre. Målsättningen hade debatterats, olika alternativ diskuterats. Val hade träffats. Därtill hade strategin avhandlats i utredningar och vid sammanträden. Principiella beslut hade fattats. Rikskommissionen höll sedan – mer eller mindre konsekvent – fast vid sin målsättning och strategi fram till krigsutbrottet.

Följande problem står i fokus. Först berörs i all korthet kommissionens resurser och deras inverkan på verksamheten. Därefter undersöks målsättningen och strategin. Hur utformades de? Vilka val träffades? Vilka ståndpunkter intog skilda aktörer till dessa spörsmål?

En av förutsättningarna för rikskommissionens tillkomst hade varit låga kostnader. Personalkadern skulle vara liten, merparten av arbetet utföras utanför kommissionen. Rikskommissionen fick i maj 1928 en provisorisk instruktion – den skulle komma att gälla fram till 1937.[4] Kommissionen skulle utgöra det ledande och övervakande organet men fick knappast några maktmedel i sin hand. Den kunde inte agera med något större mått av auktoritet gentemot olika grupper. Dess ledningsgrupp var heterogen, motstridande intressen torde ha funnits därinom. Av stor betydelse var, att de militära förvaltningsmyndigheterna inte givits ordinarie representation i plenum. Rikskommissionen kom att samarbeta mest intimt med dem. I samarbetet låg samtidigt de mera svårbemästrade problemen. Inom kommissionen rådde missnöje med

situationen. Intet gjordes emellertid för att förändra förhållandet. Den uppgiften ålåg försvarskommissionen, varom mera i nästa kapitel.

Rikskommissionens tjänstemän ansåg sig inte finna den förståelse för sitt arbete som behövdes. En av dem, civilingenjör Alfred Billberg, skrev att "man under beredskapsarbetet titt och tätt stöter på fall där myndigheter, utredningskommittéer och andra organ, på grund av ensidigt betraktelsesätt och på grund av att man även på ansvariga håll här i landet har sin uppmärksamhet så litet fästad på de under nuvarande förhållanden så viktiga beredskapsfrågorna, direkt motarbeta än det ena, än det andra av landets vitala försvarsintressen".[5]

Instruktionens formuleringar betraktades som ganska oklara. Särskilt svårt var att dra gränser mellan rikskommissionen och de militära förvaltningsmyndigheternas ansvarsområden.[6]

De organisatoriska resurserna var således bristfälliga, gränserna suddiga och den "övervakande" myndighetens auktoritet nära nog obefintlig.

Hur inverkade då ekonomiska och personella resurser på arbetet och dess inriktning?

Vid 1928 års riksdag hade kritikerna befarat, att det nybildade organet skulle dra betydligt större kostnader än vad som förutsagts. Farhågorna besannades inte. Kommissionens anslag uppgick åren 1928–1936 till de belopp som från början avsetts. Personalen var också fåtalig.[7]

Inför budgetåret 1933/34 sökte kommissionen ökade anslag. Höjningen uppgick till 5 000 kronor. Regeringen ställde sig emellertid negativ. Försvarsministern, Ivar Vennerström, uttalade i propositionen som sin mening, att kommissionen i stället för att söka ytterligare medel borde anpassa arbetet efter de befintliga resurserna. Vennerströms uttalande mötte inga protester i riksdagen.[8]

Däremot väckte det missmod inom kommissionen. Dess ordförande, Jochum Åkerman, yttrade vid ett tillfälle, att "det är med oro och blödande hjärta man nödgas ställa sig till efterrättelse . . ." denna försvarsministerns anmaning.[9]

Så mycket kunde kommissionen inte utföra. Framför allt kunde den bara skaffa sig ytliga praktiska kunskaper om vad industriell försvarsberedskap innebar.

Detta förhållande präglade målsättningen och länge medlen att nå målet.

Målsättning

När rikskommissionen började sin verksamhet var uppgifterna gigantiska, resurserna små och erfarenheterna minimala.

Vad skulle den uträtta, vilken blev dess målsättning?

Vad är "målsättning"? Det är svårt – men nödvändigt – att söka definiera "målsättning" i relation till det industriella förberedelsearbetet.

Först ska framhållas att den "målsättning" en sådan organisation som rikskommissionen hade att söka uppfylla var "hypotetisk". Kommissionen skulle ju förbereda landets ekonomi och näringsliv inför eventuellt uppkommande situationer i en mer eller mindre avlägsen framtid.

Som vi redan sett, var denna framtid så avlägsen för kommissionens motståndare, att de ansåg dennas existens onödig. Andra åter ville inte utesluta möjligheten av ett nytt storkrig.

Den som ska studera förberedelserna måste därför undersöka vilken uppfattning om framtiden som fördes fram, vilka alternativ som fanns, hur de skulle gestalta sig och – eftersom resurserna inte tillät annat – vilket alternativ man skulle välja.

"Målsättning" blev på så sätt ett för rikskommissionen ganska allmänt begrepp, tämligen ospecificerat och – vilket är väsentligt – utan någon inbyggd tidsdimension.

"Målsättning" är snarare en serie mål än ett enda. I detta avsnitt undersöks "slutmålen", dvs i hierarkin av delmål studeras de med högsta dignitet och hur de operationellt definierades inom kommissionen.

Vi får två steg. För det första: Vilken framtid skulle kommissionen inrikta sig på? För det andra: Vilka intressen skulle prioriteras?

Instruktionen bestämde att kommissionen skulle leda och övervaka "de mångahanda förberedelser, som erfordras för att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden krigsmaktens behov av förnödenheter skall kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och

näringslivets fortgång så långt som möjligt säkerställas".[10]

Skrivningen behövde givetvis preciseras. Man tog därvid fasta på de tre alternativen "krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden".

En första fixering ägde rum 1930. Då diskuterades en promemoria "rörande Sveriges försvarspolitiska läge ur ekonomisk synpunkt".[11]

Frågan diskuterades i plenum i maj. Tyvärr saknas diskussionsprotokoll från sammanträdet. Däremot återfinns en sammanfattning.

Åkerman ansåg sig kunna sammanfatta inläggen så, att ledamöterna förordade en planering inför krig med avspärrning på kort tid, cirka 4 månader. Som arbetsmetod borde man utgå ifrån att avspärrningen bleve fullständig samt hastigt genomförd.[12]

Ingenting nämns om att ett annat alternativ med andra konsekvenser för planläggningen lagts fram. Så skedde dock. Chefen för generalstaben, generalmajor Bo Boustedt, hade som första alternativ förordat att rikskommissionen, i stället för att utgå från det svåraste fallet, borde utgå från det mest sannolika. Det innebar att "Sverige befinner sig i krig [under mobilisering], att en viss varuknapphet därmed inträtt, att importen är endast obetydligt försvårad samt att krigsindustrin skall organiseras på icke alltför lång sikt utan med koncentration till ett krigs 6 första månader".[13]

Boustedt kan inte ha haft mycket stöd för sin uppfattning. Han tog åter upp frågan 1932, men den synes inte ha diskuterats.[14] Det svåraste fallet, krig med omedelbar och fullständig avspärrning, förblev rikskommissionens första – och länge reellt enda – alternativ.

1933 var kommissionen helt klar. Begreppen hade definierats, valet träffats och motiveringarna utarbetats. I februari 1934 höll Åkerman ett stort föredrag inför försvarsminister Vennerström och försvarskommissionens ledamöter.

Tre huvudfall hade diskuterats. För det första: "landet [befann] sig i krig och [var] avspärrat", för det andra: "landet [befann] sig i krig utan att vara avspärrat" och för det tredje: "landet [var] avspärrat utan att vara i krig". Detta senare motsvarade vad som i instruktionen kallats "andra utomordentliga förhållanden" eller läget under första världskriget.

Rikskommissionen utgick från det svåraste fallet, därför att om man

var beredd för krig, ansågs det tämligen enkelt att anpassa planerna nedåt till mindre svåra lägen. Personalstyrkan räckte heller inte till för någon alternativ planering. Kommissionen räknade med avspärrning, därför att om man var väl förberedd inför en sådan fick landet en starkare ställning gentemot eventuella bundsförvanter och andra stater. "Utländsk hjälp brukar bli dyr, vi kunna till och med bli tvungna att i blod betala vad vi behöva", sade Åkerman till försvarsministern.[15]

När det gällde frågan om vilka intressen som skulle prioriteras hade meningsbrytningarna vid tillkomsten rört två alternativ. Endera skulle skapas en kommission, dominerad av militära och industriella intressen med sikte på krig och krigsmaterielproduktion, eller så skulle folkförsörjningen och dess problem ges "allra största beaktande". Detta var Per Albin Hanssons linje. Han ville, att det sistnämnda alternativet skulle starkt markeras i instruktionen.[16]

Så skedde nu inte. Instruktionen hade inte tyngdpunkten någonstädes. Men som vi sett inriktade sig rikskommissionen på krig. Därmed prioriterade den också de militära behoven. Detta tedde sig naturligt med tanke på de krav som försvaret i krig skulle ställa på landets industri, ja hela ekonomi. Den tjänsteman som i första hand var ansvarig för uppdragna riktlinjer, överste Sven Thorén, skrev härom 1932:

> Med hänsyn till den vikt, som i en kritisk situation måste tillmätas de militära förberedelsernas rätta anpassning har kommissionen i första hand tagit krigsmaterielbehoven i betraktande och i samarbete med de militära organen sökt förbereda industrin för dylik tillverkning.[17]

Kommissionen sade sig dock värna om andra viktiga behov än de militära.[18] Så gjorde den också, men tveklöst är att de militära intressena dominerade. Alla beräkningar utgick från dessa krav, andra behov sattes i relation till vad som så att säga "blev över".

Strategi

Hur borde man gå tillväga? Svaret på den frågan berör alla de vidsträckta och komplicerade medel som begagnades för att förbereda landets näringsliv på krig. Jag har valt att som sammanfattande be-

nämning använda uttrycket strategi.

I begreppet strategi ingår huvudsakligen två moment. Det ena gäller rikskommissionens egen roll i förberedelsearbetet. Som vi sett hade många organisatoriska problem lämnats olösta när kommissionen bildades. De ekonomiska och personella resurserna var samtidigt små. De militära förvaltningarna hade ställts utanför kommissionens ordinarie ledning. Samtidigt hade de av hävd en stark självständig ställning, i synnerhet gällde detta arméförvaltningen.

Det andra momentet var tekniskt-organisatoriskt. Det gällde för planerande myndigheter att förbereda utnyttjandet av industrin. Därvid krävdes ingående kunskaper om tillgångar och behov.

Hur utformades strategin? Varifrån kom impulserna? Vilka ståndpunkter intog andra grupper till kommissionens agerande?

Vi har i inledningen sett att krigföringen genom första världskriget fått ny gestalt. Det totala kriget blev en kuslig realitet att räkna med. Däri låg ju en av motiveringarna för rikskommissionens verksamhet. Däri låg också grundvalen för dess strategi.

Hela nationen måste ta del i krigsansträngningarna, eller som det uttrycktes: ”... krigföring under nutida villkor förutsätter icke allenast folkmaterialets utnyttjande för militära ändamål på ett sätt, som måste medföra avsevärda omgrupperingar i arbetskraftens användning, utan ock ett ianspråktagande i övrigt av landets personliga och materiella resurser och en inriktning av de produktiva krafterna på tillgodoseende av krigets krav, som icke torde lämna någon del av landets ekonomiska liv oberörd”.[19]

Det gällde därför att ”... under rimligt hänsynstagande till de civila behoven” och till önskvärdheten att upprätthålla en viss export så effektivt som möjligt utnyttja industrins hela produktionskraft för krigföringen.[20]

Om det inte blev krig? Situationen ansågs då avsevärt enklare att bemästra, försvarets väldiga materiella behov bortföll. Det gällde då blott att reglera vissa varugrupper i önskvärda riktningar och i övrigt övervaka situationen.[21]

Samtidigt sade man sig inom kommissionen vara medveten om att en av förutsättningarna för detta okomplicerade läge – och för övrigt för en lyckligt genomförd planering inför krig – var att försvarsmakten

stod så rustad, att den kunde operera omedelbart och med kraft i händelse av mobilisering.[22]

Detta var ett väsentligt inslag i strategin. En klar boskillnad drogs mellan krig och kris.

Låt oss återvända till 30-talets början och utredningarna kring vad som borde göras.

Varifrån hämtades impulserna? De som arbetade med krigsindustriella förberedelser hade inte några inhemska erfarenheter att bygga på. Men de hade en annan erfarenhet som utnyttjades. De tog första världskrigets kommissions- och regleringsväsende och – tillspetsat – "inverterade" detta.[23]

Ett – närmast anekdotiskt – exempel får illustrera hur ledamöterna i plenarförsamlingen ryggade tillbaka inför vad de upplevt. När de diskuterade den framtida krisadministrationen, vågade – eller ville – de inte föreslå inrättandet av en ny bränslekommission. I stället skapades en särskild avdelning inom industrikommissionen för dessa frågor; en avdelning som vid behov – och att detta skulle uppstå visste man – kunde brytas ur kommissionen och bli självständig.[24]

I övrigt fick man gå utomlands. Den huvudsakliga inspirationen hämtades från USA. Påståendet är inte baserat på några jämförelser mellan amerikansk och svensk planering. Det baserar sig på en samtida bedömning[25] samt på tjänstemännens egna utsagor.[26] Nämnas bör, att även personer utanför kommissionen med intresse för krigsindustriell planering – ingenjör Carl S:son Schmidt, aktuell i nästa kapitel – tydligtvis i än högre grad baserade sin uppfattning på amerikanska förebilder.

Rikskommissionen kunskapade i rätt stor omfattning i frågor som rörde ekonomisk försvarsberedskap utomlands.[27]

Det är givetvis knappast möjligt att ingående diskutera strategins idémässiga förankring. Rikskommissionens uppfattning om tysk och rysk planering var att man – särskilt i Tyskland – nått mycket långt.

I Sverige "får icke, och vill icke heller rikskommissionen såsom i de två nyssnämnda länderna störande ingripa i näringslivets av fredsekonomiska hänsyn betingade verksamhet". Det bästa resultatet vanns "icke genom tvång utan genom ett reglerat samarbete av fria krafter".[28]

Förutom att det sannolikt var enklare att få del av amerikansk planering än tysk – i USA synes man under 30-talet ha varit tämligen öppenhjärtig om sitt tillvägagångssätt[29] – torde den transatlantiska uppfattningen bättre ha motsvarat de svenska planernas kynne. Ingen av dem torde ha varit förespråkare för statlig dirigering av näringslivet utom i yttersta nödfall, dvs krig. När det gällde viktiga delar av den tekniska planeringen torde man dock ha varit starkt påverkad av tyska förhållanden.

Givetvis spelade den svenska förvaltningstraditionen stor roll. Något annat än statliga kommissioner för verksamhetens reglering övervägdes inte. En sådan ordning ansågs bäst svara mot svenska vanor och uppfattningar.[30]

Således, på basis av amerikanska och tyska förebilder sökte rikskommissionen operationalisera sin målsättning så att strategin passade specifikt svenska förhållanden.

Den centrala ledningen var alltså given från början. Man kunde inte låta militära och civila myndigheter fritt konkurrera om tillgångarna. Världskriget gav, ansåg man, alla nödvändiga belägg för behovet av central ledning på detta område.[31]

Detta var utgångspunkten. Inom kommissionen utarbetades därför tidigt dels en allmän plan, generalplanen (1933, reviderad 1936), dels specialplaner, däribland också för en statens industrikommission (1936).

Industrikommissionens uppbyggande och uppbyggnad blev normgivande för allt annat förberedelsearbete. Detta inriktades dels på att förbättra utgångsläget i skilda avseenden, dels på att förse kommissionen med erforderligt underlag (statistiska sammanställningar, planeringshandlingar av olika räckvidd m m).

För industrikommissionen gällde att så effektivt som möjligt utnyttja tillgångarna i försvarets tjänst. Därför måste industrin behandlas som en helhet, som om den vore en för landet gemensam tillgång, vilken kunde inriktas på försörjning med sådana förnödenheter, som vid varje särskilt fall var mest behövliga.[32]

Förberedelsernas gigantiska omfattning framgår tydligt. Sätts de i relation till resurserna 1929–1937 framstår det som förståeligt, att så föga hanns med. Därur framgår också varför så stort utrymme ägna-

des åt teoretiskt arbete vid skrivbordet.

Vi ska sedermera se, att uppgiften inte bara var gigantisk; den var också synnerligen komplicerad.

Behovet av central ledning ansågs av rikskommissionens tjänstemän vara givet inte bara i krig. Planeringen i fred måste också utgå därifrån.

Längre fram i avhandlingen ska granskas hur olika aktörer reagerade på ett dylikt krav.

Det är dock nödvändigt att här ta upp vissa förhållanden i relationerna mellan kommissionen och – framför allt – de militära förvaltningarna. Förhållandena dem emellan präglade nämligen strategins praktiska utformning. Därmed trädde också ett annat förhållande i förgrunden, det mellan kommissionen och industrin.

Det fanns en avgörande skillnad mellan rikskommissionen och förvaltningarna. Den förra hade uteslutande planläggande funktioner, inga som helst verkställande. Detta innebar t ex, att kommissionen inte kunde sluta avtal om tillverkning, leverans eller lagring av en produkt ens vid krig. Kommissionens tjänstemän sökte inte skaffa sig sådan rätt. Den verkställande befogenheten var de statliga förvaltningsmyndigheternas ensak.[33]

Detta är ett förhållande som det blir anledning återkomma till i samband med att en helt annan uppfattning vann insteg några år senare.

Förvaltningarna hade både planläggande och verkställande funktioner. En viktig – och besvärlig – uppgift blev därför att komma överens om ansvarsfördelningen inom den förstnämnda funktionen utan att komma över på den senare.

Rikskommissionen skulle instruktionsmässigt leda och övervaka förberedelserna, eller – med ett annat uttryck – den skulle samordna dem.

Kommissionen strävade därför efter enhetlighet, utan att för den skull gripa in i detaljarbetet. Men gränserna var oklara. Förvaltningarna kunde lätt uppfatta kommissionens arbete som ett ingrepp i verkställighetsarbetet. Här förelåg en konfliktanledning.

De första – mer abstrakt hållna – riktlinjerna drogs upp av Thorén 1932. I en omfattande utredning framfördes de första tankarna om strategin.

Jag ska referera utredningens sammanfattning, dels för att den i sammandrag ger mycket av vad som hittills redovisats, dels därför att den sedermera kom att bilda basen för fortsatta diskussioner.

Thorén hade funnit att utvecklingen utomlands klart visade på nödvändigheten av att även i fredstid koncentrera ledningen av planläggnings- och förberedelsearbetet till en enda myndighet. Genom dess försorg borde direktiv och anvisningar rörande organisationens principer och detaljarbetets genomförande lämnas. Det var därför nödvändigt att i organisatoriskt, tekniskt och ekonomiskt avseende knyta det på olika håll spridda krigsindustriella förberedelsearbetet fastare till rikskommissionen så att en enhetlig plan för verksamhetens organisation kunde åstadkommas.

Rikskommissionen skulle utarbeta planer för den industriella verksamhetens ledning, förbereda råvaruförsörjningen och tillse att åtgärder vidtogs för basindustriernas verksamhet. Det ålåg statsförvaltningarna att i anslutning därtill ordna tillgodoseendet av sina krigsbehov.

Grundvalen var upprättande av krigsleveranskontrakt med landets viktigaste industriföretag. Dessa erhöll därigenom bestämda uppgifter för verksamhet i samband med krigsutbrott eller mobilisering. Därigenom kunde de förbereda försörjningen med personal, bränsle m m. Krigsleveranskontrakten blev på så sätt en första beställningsorder till industriföretagen. De borde därför vara uppgjorda och utformade i enlighet med de allmänna principer, efter vilka industrins verksamhet i krig avsågs ordnas.

Genom de så ordnade beställningarna åstadkoms en betydelsefull respittid vid krigsutbrott för mer detaljerad planläggning av fortsatta behov och de åtgärder för driftens fortsatta upprätthållande och omläggning som därutöver behövdes.[34]

Två ting framhävdes av Thorén. För det första krävde han en stark central ledning såväl i krig som i fred, för det andra ett samordnat militärt förberedelsearbete, vari krigsleveranskontrakten var den väsentligaste beståndsdelen.

Inga avgörande invändningar synes ha gjorts mot Thoréns tankegångar.[35] Alltjämt hade man inte nått så nära den praktiska utformningen att oenighet behövde uppstå.

Två år senare nådde man därhän. Inför ett sammanträde med re-

presentanter för de militära förvaltningsmyndigheterna hade rikskommissionens kansli förfärdigat ett "Memorandum rörande planläggningsarbetet för industrins krigsorganisation".

Detta memorandum får betraktas som det centrala dokumentet, när det gäller kommissionens uppfattning om strategin. Dess behandling kom att påverka planeringen nära nog intill krigsutbrottet.

Tillverkningen under krig förbereddes enligt memorandumet av de militära förvaltningarna samt i viss mån även av rikskommissionen. Utgångspunkten för planeringen utgjordes av de militära och civila myndigheternas behovsuppgifter samt de beräkningar rikskommissionen inhämtade rörande den omfattning, i vilken industrins resurser borde reserveras för säkerställande av civila myndigheters och civilbefolkningens behov och för erforderlig export m m.

Därifrån borde man bedöma hur industrins tillgångar i stort borde fördelas och vilka företag som helt eller delvis borde ställas till förfogande för tillverkning av krigsmateriel eller dess utgångsmateriel.

Rikskommissionen utövade ledningen av verksamheten. Med sina knappa resurser kunde den bara göra så i stora drag. Ledningen borde innebära att en ändamålsenlig fördelning av resurserna kom till stånd. Därvid skulle kommissionen se till att för militära ändamål inte avsattes större delar av industrin än vad som kunde anses i stort nödvändigt. Rikskommissionen borde därtill ingripa i försvarsgrenarnas inbördes fördelning av kapaciteten, däremot inte i detaljarbetet.

Också beträffande råvaruförsörjningen gjordes behovsberäkningarna av myndigheterna själva. Här framställdes i memorandumet en vädjan som kommissionen skulle få upprepa många gånger de följande åren: "Önskvärt vore, om hithörande arbete kunde påskyndas, då det i hög grad måste anses grundläggande för det vidare organisationsarbetet."

Tillgångarna klarlades helt av rikskommissionen. Den hade dock hjälp av de uppgifter som kommerskollegium infordrade för sin årliga industristatistik.

De viktigaste råvarufrågorna ämnade rikskommissionen förbereda så, att den gjorde översikter rörande väsentliga råvaror där de åtgärder i fråga om lagring, tekniska försök etc angavs som kunde anses erforderliga för att under tider av försvårad tillförsel möta åtminstone de

nödvändigaste kraven.

För den fortsatta verksamheten föreslogs att kommissionen registrerade de företag som borde krigsplaneras och att myndigheterna förband sig att meddela sina behov samt beräkningar över vad som ansågs nödvändigt för att fylla dessa vad gällde industrins kapacitet, råvaror etc. Alla företag som dittills planerats skulle granskas av kommissionen och myndigheterna tillsammans i samråd med tillkallade sakkunniga.

Så den viktigaste punkten: "Nya kontrakt ingås först efter överläggningar och samråd mellan berörda myndighet eller myndigheter och rikskommissionen. Överenskommelse härom träffas mellan kommissionen och myndigheterna."

Slutligen föreslogs, att rådgivande organ inrättades för järnhanteringen, verkstadsindustrin och den kemisk-tekniska industrin.[36]

Uppgifter om behov och tillgångar var problematikens två sidor. Behoven i sin helhet utreddes av myndigheterna. Tillgångarna klarlades av rikskommissionen. Mellan de båda sidorna låg fördelningen, dvs samordningen. Här krävde rikskommissionens tjänstemän den oomstridda auktoriteten. Framför allt ville de få inflytande över beställningsarbetet i framtiden. De ställde därvid bestämda krav; memorandumets formulering blev en decisiv rätt.

Rikskommissionen skulle överlägga med förvaltningarna i mars 1934. Månaden före möttes dess tjänstemän och representanter för de mekaniska verkstäderna. Från sammanträdet föreligger ett diskussionsprotokoll.[37]

Mötet gällde formellt ett dryftande av vilka primäruppgifter som borde infordras från företagen. Det kom dock i högre grad att röra företagarnas missnöje med den aktuella ordningen. Mycket möjligt är att frågan togs upp spontant av dessa. Det är också möjligt att den initierats av Thorén. Han skulle då ha sökt dels stöd av industrin, dels argument inför kommande sammanträde.

Thorén inledde nämligen överläggningarna med en redogörelse för principerna i planläggningsarbetet. Han torde därvid ha begagnat ovan refererade memorandum, vilket ju förelåg klart i januari.

Överingenjör Patrik Rydbeck från SKF tog därefter omedelbart

upp missnöjesanledningarna. Han ansåg den nuvarande ordningen vara otillfredsställande.

De olika militära förvaltningarna lade ut krigsleveranskontrakten oberoende av varandra och alldeles för planlöst. Alltför liten hänsyn togs till redan föreliggande kontrakt. Dessutom föreföll det Rydbeck som om kvalitetsfirmor togs i anspråk för alltför enkla tillverkningar. Två behov var primära, de militära men också företagens egna.

För verkstadsindustrins del var maskinfrågan viktigast. Strategin borde därför inriktas på att upprätta en maskinbalans för hela landet. Baserad på den borde preliminära belastningsplaner göras. Sannolikt skulle det då visa sig att landet led brist på verktygsmaskiner.

Ingenjör Lindqvist från Bolinder-Munktell illustrerade rådande felbelastningar vid företaget. Samtliga svarvar var upptagna för granattillverkning. På grund därav kunde ⅔ av hela maskinparken inte utnyttjas, då granattillverkningen låste övrig tillverkning.

Thorén tog fatt däri. Han framhöll att exemplet inte var en enstaka företeelse utan förekom på många håll. Den givna förklaringen var att central planering saknades.

De närvarande var ense. Förändringar krävdes. Rikskommissionen borde ges större inflytande. Som sekundärt resultat framkom, att för verkstadsindustrins del gällde tillgångssidan maskinerna och deras utnyttjande.

Var man lika ense vid sammanträdet i mars? Också nu är vi i det gynnsamma läget att ett utförligt diskussionsprotokoll finns bevarat.[38]

Efter att ha diskuterat industrikommissionens eventuella inrättande redan i fred – vilket marinförvaltningens representant, konteramiral Harald Åkermark förordade – förde generalmajor Ludvig Hammarskiöld, chef för artilleridepartementet, in samtalet på det väsentliga problemet. Han menade, att så mycket som möjligt borde ordnas mellan de militära myndigheterna inbördes. Först i den mån man inte kom vidare på den vägen borde frågorna dras "under avgörande i plenum".

Det är litet oklart om Hammarskiöld därvid menade också förhållandena i fred. Han bör dock ha gjort så, eftersom Åkerman såg sig föranlåten definiera plenum endera som det liknande dagens eller som rikskommissionens industriutskott förstärkt med förvaltningscheferna.

Hammarskiöld ville alltså se kommissionen som ett i sista hand medlande organ och synbarligen därmed också nå maximal frihet för förvaltningarna.

Generalmajor Eric Virgin, sous-chef för flygstyrelsen, ville gå den andra vägen men nå likartat resultat. Först fördelades kapaciteten i plenum. Men därefter måste varje myndighet äga frihet att träffa uppgörelser med företagen.

Sådan var genomgående förvaltningarnas argumentation. De ville så långt möjligt undvika att klavbindas av rikskommissionen; de eftersträvade största möjliga handlingsfrihet. Representanterna från andra förvaltningar, sålunda ock marinen, yttrade sig inte i frågan. De torde dock i princip ha varit ense om handlingsfriheten.

Thorén försvarade arbetsplanen. Det gällde för kommissionen att så småningom åstadkomma en allmän försörjningsplan. Därvid måste detaljkunskaper om behoven systematiseras, indelas i toleransklasser osv. Motsvarande inventering måste göras vid företagen. Först därefter kunde behoven fördelas. "Eljest blir följden, att den som kommer först tar för sig det bästa, utan hänsyn till att kanske därigenom viktiga kvalitetstillverkningar blockeras."

Detta var ett vasst uttalande. Det förhöll sig nämligen så, att det var artilleridepartementet som kommit först; Thorén angrep således indirekt Hammarskiöld.[39]

Denne replikerade, att han för sin del fruktade, att rikskommissionens "strävan att hos sig centralisera arbetet skulle medföra att uppgiften bleve densamma övermäktig". Thorén försäkrade honom, att kommissionen inte tänkte lägga sig i förvaltningarnas detaljarbete. Den måste emellertid verka för att uppdelningen av företagen och maskinkapaciteten blev den lämpligaste.

Åkerman inträdde som medlare. Det var enligt hans uppfattning helt riktigt att rikskommissionen inte tog på sig för mycket detaljarbete. "Men då behövs en central, som utövar en *viss* ledning."[40] Han menade samtidigt att man vid blivande omläggningar av kontrakt fick gå fram försiktigt så att man ej spolierade vad som redan gjorts.

En kort spekulation bör här vara mig obetagen. Det är möjligt att Thoréns vassa uttalande om artilleridepartementet tvang Åkerman till det medlande, avsevärt mildare, krav denne förde fram. Det är

likaledes möjligt, att ordförandens ståndpunkt banade väg för den förändring av arbetsplanen som företogs.

Efter krav av Hammarskiöld ändrades nämligen skrivningen om det framtida utläggandet av krigsleveranskontrakt.

Rikskommissionens tjänstemän hade skrivit imperativt. Inga nya beställningar skulle läggas ut utan samråd med kommissionen. De hade också krävt rätt att ingripa i redan bestående ordning.

Nu kom regeln att lyda: "Innan ett företag ... *framdeles* tages i anspråk för planerad krigstillverkning, *bör* samråd äga rum med rikskommissionen. *Meddelande* angående ingångna kontrakt samt ändringar ... av större betydelse lämnas till rikskommissionen."[41]

Thorén et consortes led således nederlag. För det första försvårade formuleringen förändringar i den aktuella belastningen. För det andra gjordes regeln fakultativ; förvaltningarna behövde inte anse sig nödgade att först ta upp en kontraktsfråga inom kommissionen. De kunde nöja sig med att meddela kommissionen om nya beställningar.

I övrigt var man överens. Ännu hade dock inte alla definitionsfrågor lösts. Således var inte planeringsarbetets detaljer bestämda. Ett brett gränsskikt kvarstod. Till det har jag större anledning återkomma, när strategin skulle omsättas från teori till praktik. Först då torde man också inom myndigheterna, kommissionen inbegripen, ha kunnat greppa dylika problem.

Vi har nått till mars månad 1934. 1934 var ett gränsår. Målsättningen var klar, strategin uppdragen, positionerna fastställda. De följande två åren karakteriseras av två ting. Det praktiska arbetet gick långsamt på grund av små resurser. Därtill torde man ha inväntat resultatet av den 1930 tillsatta försvarskommissionens arbete. Man torde ha vetat att den skulle föreslå en genomgripande revision av försvarets styrka och struktur. En sådan skulle med säkerhet i alla lägen betyda andra förutsättningar i förberedelsearbetet.

Sammanfattning

Pappersplanläggningens tid karakteriserades av små ekonomiska och personella resurser, oklarheter på det organisatoriska planet samt lång-

samhet i arbetet. Detta rörde mest principiella ting.

Rikskommissionen gjorde ett smärre, misslyckat, försök att förbättra sina ekonomiska resurser. Inga försök gjordes att förändra kommissionens ställning i det organisatoriska sammanhanget. Detta ålåg den samtidigt arbetande försvarskommissionen.

Däremot sökte rikskommissionen nå klarhet inom de gränser som fanns. Huvudmålsättningen hade fixerats. Arbetet inriktades på det svåraste fallet, krig med samtidig avspärrning. Valet innebar att kommissionen koncentrerade sig på maximiplanering. Särskilt gällde detta just industrisektorn. Om det inte blev krig ansågs nämligen förhållandena bli så enkla, att planerna mycket lätt kunde anpassas nedåt.

Strategin utgick från kravet på central ledning av verksamheten såväl i fred som i krig. Ledningen borde ligga hos rikskommissionen. Kommissionen skulle främst planera för att tillgodose militära behov; också det var ett resultat av målsättningen.

Rikskommissionen och de militära förvaltningarna hade likartade funktioner. Kommissionen försökte 1934 genomdriva administrativa instrument som skulle innebära att den kunde styra förvaltningarnas beställningsverksamhet. Den hade felbedömt sina resurser och förlorade därvid dragkampen.

Militärledningen synes ha varit i princip överens med rikskommissionens tjänstemän om valet av målsättning och strategi. Undantaget utgjordes av chefen för generalstaben som presenterade ett eget målsättningsalternativ, innebärande att man skulle inrikta sig inte på det svåraste fallet utan på det mest sannolika. Han synes ha stått tämligen ensam i sin uppfattning.

De militära förvaltningarna däremot var inte överens med kommissionen. De såg dess aspirationer som ett hot mot deras av hävd självständiga ställning. Trots kommissionens försäkringar att den inte skulle ingripa i förvaltningarnas verksamhet, drev dessa – med arméförvaltningens artilleridepartement och dess chef, generallöjtnant Hammarskiöld i spetsen – genom formuleringar vilka innebar att förvaltningarna inte heller fortsättningsvis behövde känna sig förpliktade att rådgöra med kommissionen innan de lade ut nya beställningar.

Näringslivet stod på rikskommissionens sida. Dess talesmän var missnöjda med den aktuella situationen. De ansåg att planeringen var allt-

för decentraliserad, vilket ledde till konkurrens och snedbelastning av företagens kapacitet.

Regering och riksdag har förekommit blott vid ett tillfälle i denna undersökning. Den socialdemokratiske försvarsministern, Ivar Vennerström, avslog 1933 rikskommissionens begäran om en anslagshöjning på 5 000 kronor. Han menade, att kommissionen i stället för att söka ytterligare medel kunde anpassa sin arbetstakt efter befintliga resurser. Uppfattningen väckte ingen uppmärksamhet i riksdagen.

III. Omorganisation av rikskommissionen

1930 års försvarskommission utredde också den ekonomiska försvarsberedskapen och dess problem.[1]

Betänkandet lades fram 1935 varefter remissbehandling följde. Den nya försvarsordningen antogs av riksdagen 1936 och trädde i kraft 1 juli 1937. Hela förloppet – antagandet av försvarsordningen som sådan – var givetvis föremål för omfattande diskussioner. I dessa förekom den ekonomiska försvarsberedskapen föga, i synnerhet utanför en begränsad krets specialister. Riksdagen debatterade inte frågan på samma sätt som skett åtta år tidigare. Förklaringen är naturlig. Rikskommissionen drunknade i den allt överskuggande problematiken kring nyordningen av landets hela försvar. Måhända kan detta sägas vara signifikativt i och för sig. Som försvarsgren betraktad undanskymdes den ekonomiska helt av de militära.

Diskussionerna i samband med försvarskommissionens betänkande kan därför behandlas lapidariskt. Däremot tillåter påträffat källmaterial en något närmare analys av ståndpunktstaganden inom försvarskommissionen vilka rörde just rikskommissionens förutskickade roll i planeringsarbetet.

Undersökningen centreras kring den övergripande frågan: Vilka resurser ville olika grupper ställa till rikskommissionens förfogande?

1930 års försvarskommissions betänkande

Frågan om rikskommissionens ställning måste ställas i relation till försvarskommissionens förslag till försvarsväsendets ledning över huvud.

En bärande linje i betänkandet var centraliseringstanken. Försvarets organisation ansågs som alltför splittrad. Bl a sorterade inte mindre än 45 olika myndigheter direkt under Kungl Maj:t. Enbart inom arméförvaltningen, det kanske mest traditionstyngda av de militära verken, fanns fem enheter alla direkt underställda Kungl Maj:t. Detta

ledde till konkurrens, främst kanske om de ekonomiska resurserna, och försvårade ett rationellt utnyttjande av dessa.[2]

Försvarskommissionen ville se följande ändringar genomförda. Den ville tillsätta en överbefälhavare redan i fred för att nå största möjliga överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisation. Denne skulle ha en förhållandevis stor stab till sitt förfogande. Vid krigsindustriellt förberedelsearbete skulle överbefälhavaren, dels öva inflytande över försvarsgrenarnas medelstilldelning, dels avgöra prioriteringsfrågor gällande fördelningen av industriell kapacitet.[3]

Försvarskommissionen ville tillsätta försvarsgrenschefer även för armén och marinen. De skulle bl a ansvara för anslagens fördelning inom truppslagen. De avsågs därtill fastställa modeller m m och i sådana frågor fungera som förvaltningschefer.[4]

I konsekvens med ovan nämnda förslag ville försvarskommissionen reducera förvaltningarnas roll till att omfatta tekniskt och ekonomiskt genomförande av fattade beslut. Den krigsindustriella planeringen sågs som del i ett större helt. Förvaltningarnas funktioner borde här ordnas inom ramen för rikskommissionens verksamhet.[5]

Rikskommissionen skulle knytas fastare till försvarsorganisationen och få större auktoritet. Dess verksamhet ansågs vara av stor betydelse; hierarkiskt jämställdes kommissionen med överbefälhavaren. Den skulle ges direktivrätt gentemot försvarsgrenscheferna och således fungera som ett slags civil generalstab.

Kommissionens styrelse föreslogs bestå av representanter från försvarsstaben (= överbefälhavarens stab), de militära förvaltningarna, krigsmaterielinspektören samt tre företrädare för industri och teknisk forskning. Ärendena skulle f ö förberedas av föredraganden i krigsindustriärenden inom respektive förvaltning.

Denna ledning skulle finnas för en av kommissionens två avdelningar. Försvarskommissionen föreslog nämligen en långt gående omgestaltning även av den inre organisationen. Verksamheten uppdelades i två från varandra artskilda områden, industriella förberedelser samt övriga. De förra beräknades kräva betydligt större arbetsinsats. Försvarskommissionen beräknade att denna avdelning behövde 150 000 kronor årligen till sitt förfogande. Därtill skulle medel kunna föras över från förvaltningarna och vice versa.

Eftersom försvarskommissionen enbart talade om planering inför krig avsåg den enbart industriella förberedelser för krigsmaterielproduktion; de civila behoven lämnades utanför.[6]

Diskussion kring radikala förslag

Försvarskommissionen lade fram ett radikalt förslag till nyordning. Än mer långtgående tankegångar fördes dock fram inom försvarskommissionen. De vållade starka meningsbrytningar mellan industrins och förvaltningarnas talesmän.

Försvarskommissionens fjärde avdelning ägnade sig åt den framtida organisationen av arméförvaltningen. Där arbetade direktörerna Ivar Olsson från Finspongs Metallverk och Carl S:son Schmidt från Pentaverken. Där arbetade också överstelöjtnant Knut Arntz, kapten Birger Hedqvist, överste Jaques de Laval samt kapten Sven Allstrin.[7]

Olsson och Schmidt ville företa långtgående förändringar i förvaltningsorganisationen. Först måste emellertid problematiken kring försvarets högsta ledning lösas. De drev hårt tanken på en överbefälhavare i fred. Det är här inte möjligt – och inte heller nödvändigt – att tränga agerandet närmare än så. Uppenbarligen mötte de motstånd någonstans inom försvarskommissionen. På annat sätt kan man inte förklara uppvaktningen hos statsminister Carl Gustaf Ekman sommaren 1931. Olsson och Schmidt meddelade därvid, att ifall inte frågan om en överbefälhavare kunde tas upp till behandling, ämnade de lämna försvarskommissionen. Ekman övertalade dem att stanna kvar. Han ansåg för sin del att intet i direktiven hindrade dem att själva ta upp och söka lösa frågan.[8]

Den schism som uppstod inom fjärde avdelningen rörde dock inte detta. Den kom till synes när Olsson och Schmidt presenterade sitt förslag till en framtida förvaltningsorganisation. Huvudpunkten i deras tankegångar var en långt driven centralisering av krigsmaterielanskaffningen. Bl a skulle samtliga försvarsgrenar planera både freds- och krigsbeställningar inom en ny myndighet, försvarsstyrelsen för näringslivet. Denna skulle byggas upp med rikskommissionen som stomme. Organisationen skulle så långt som möjligt vara densamma i fred och i krig.[9]

Allstrin och de Laval delade industrimännens tankegångar. Det gjorde emellertid inte Arntz och Hedqvist. Den förre reagerade mycket häftigt på förslaget och levererade en i temperamentsfulla ordalag utformad kritik samt ett motförslag. Grundvalen för Arntz uppfattning var att fredstillståndet ändock var att betrakta som det normala även för försvaret. Den gängse fredsförvaltningen måste därför sättas i första rummet. Hänsyn till krigsbehoven fick tas i den mån så rimligen kunde ske. Arméförvaltningen föreslogs därför bestå av två avdelningar, bägge underställda arméchefen. Arntz frånkände meningsmotståndarna kunskap om de förhållanden de beskrev, ett påstående som Olsson sade sig aldrig förut ha blivit utsatt för. Inte heller Schmidt skrädde orden. Han skrev i en promemoria bl a att arméförvaltningens i en "traditionsbunden omgivning successivt under seklers lopp påbyggda månghövdade organisationer [motsvarar inte] de krav som måste ställas på en enhetlig, effektiv och modern organisation". Han sade sig också vara beredd på "en öronbedövande kritik" från berörda förvaltningar.[10]

Arntz och Hedqvist var lantmilitärer. Representanter för marinen intog dock likartade ståndpunkter. Det visar en debatt som fördes i Tekniska samfundet 1936, alltså fem år senare. Återigen var Carl S:son Schmidt inblandad och återigen skrädde han inte orden. Han höll ett föredrag vari den rådande ordningen kritiserades. Kritiken rörde såväl materielanskaffningen som konstruktionsarbetet och planeringen för verksamheten i krig. Bristen på samordning blev betungande. Den verkade fördröjande på myndigheternas planläggningsarbete "och de trampa ideligen varandra på tårna, när det gäller utnyttjandet av privatindustrins kapacitet . . .", yttrade Schmidt bl a.

Viceamiral Harald Åkermark från marinförvaltningen protesterade. Angående påståendet att det brast i samarbete vädjade denne till "här närvarande herrar generaler Osterman och Sylvan, huruvida det icke föreligger en stor överdrift i vad han där framlagt". Samarbetet flöt i stället bra både mellan förvaltningarna och med rikskommissionen. Huvudargumentet mot gemensam materielanskaffning var enligt Åkermark, att specialiseringen på materielsidan var så stor. Anskaffningen kunde därför inte ske samfällt. Han gick i ett senare, skriftligt, inlägg långt. Åkermark ansåg nämligen att Schmidt uttalat sig nedsättande

"om bl a marinens tekniska organisation, vilka uttalanden kunna komma att skada riksförsvaret".[11]

Diskussionerna rörde som synes känsliga ting. Man frågar sig hur pass representativa de olika representanterna för skilda uppfattningar kan ha varit.

Ett par exempel ger svar på frågan. Att företagarna var missnöjda med decentraliseringen har vi sett i föregående kapitel.[12] De fortsatte att vara så och så snart företagarna fick reellt inflytande över utvecklingen, initierade de bildandet av statens ammunitionsnämnd för central planering och anskaffning av försvarets ammunition.[13] Exemplet visar att det gick en linje i näringslivets agerande under hela 30-talet och in i beredskapstiden.

Förvaltningarna sökte motsätta sig denna utveckling. De hade framgång 1934,[14] men inte när de protesterade mot bildandet av statens ammunitionsnämnd.[15] Förhållandet mellan näringslivets och förvaltningarnas representanter kunde vara känsligt också då, det visar en notis av Torsten Nothin.[16]

De representanter som drabbade samman i försvarskommissionen och i Tekniska samfundet var således fullt ut representativa för respektive grupp.

Remissyttrandena

Militären stod splittrad inför försvarskommissionens betänkande. Tanken på en överbefälhavare redan i fred avvisades bl a av armé- och marinförvaltningarna. De ville heller inte godta den föreslagna försvarsstaben i hela dess omfattning. Slutligen vände de sig mot tanken på försvarsgrenschefernas förvaltningsinflytande även om de menade att förvaltningsarbetet behövde centraliseras. De ville också fortsättningsvis vara direkt underställda Kungl Maj:t också vad gällde anslagen.

Generalstaben och flygvapnet var positiva till överbefälhavaren och till förvaltningsinflytandet.[17]

De militära myndigheterna yttrade föga om rikskommissionen. I stort anslöt de sig till dess yttrande. Noteras bör dock att arméförvaltningen ville precisera den kommande arbetsfördelningen därhän, att

kommissionens verksamhet reducerades till s k "byråarbete". Som samordnande organ borde kommissionen ansvara för kapacitetsfördelningen, medan produktionens ordnande i övrigt ombesörjdes av respektive förvaltning.

Flygvapnet kom in på betänkandets förslag om personal ur förvaltningarna i rikskommissionen. Detta avvisades, därför att det i första hand var de militära förvaltningsmyndigheterna som bar ansvaret för förberedelsearbetet inom respektive förvaltningsområden.[18]

Var stod då rikskommissionen? Kommissionens ståndpunktstagande kan inte analyseras utifrån den angivna definitionen av denna grupp.[19] Inget källmaterial som rör utarbetandet av remissvaret har nämligen påträffats.[20] I stället ska man erinra sig sammansättningen av den grupp som fastställde remissyttrandet. Då deltog kommissionens ordinarie samt ett antal extra ordinarie ledamöter. Tillsammans representerade de skilda uppfattningar om försvarskommissionens betänkande både när det gällde de mer övergripande frågorna och förvaltningsorganisationerna.[21] Det finns därför rimlig anledning a priori anta, att kommissionens remissvar utgjorde en kompromiss. Rikskommissionens tjänstemän bör ha stått näringslivets uppfattning närmare än förvaltningarnas. Det visar ståndpunktstagandena 1934.[22] Rikskommissionen avvisade förslaget att inrätta en överbefälhavare redan i fredstid men stödde tanken på försvarsgrenschefer för armén och marinen. Kommissionen påtalade den skarpa skillnad betänkandet dragit mellan förutsättningarna för industriell och övrig planering. En sådan gränsdragning ansågs föga realistisk. Den ledde till en underskattning av vad som kallades administrativa förberedelser. Rikskommissionen menade också att målsättningen satts för snävt. Den ekonomiska beredskapen syftade också till mindre svåra lägen än krig. De förra innebar i första hand problem för livsmedelsförsörjningen och den normala industriella produktionen. Beredskapsproblemen grep dessutom ofta in i varandra; de måste då behandlas i ett sammanhang och ur gemensamma synvinklar.

En kommentar måste infogas. Rikskommissionen var förvisso inte lika snävt inriktad på försvaret som försvarskommissionen menade. Samtidigt var, som tidigare visats, dess primära målsättning kriget och dess påfrestningar. Merparten av arbetet var därför inriktad på de

militära behoven.[23] Möjligen var kommissionens betonande av andra sidor i verksamheten avsett som underlag för dess eget organisationsförslag.

Rikskommissionen motsatte sig nämligen den föreslagna delningen på två avdelningar med skilda ledningsgrupper. En särskild avdelning för industriella förberedelser var motiverad, men ledningen skulle vara gemensam. Dess sammansättning behövde dock förändras. Militären föreslogs få starkare representation i den ordinarie församlingen; antalet ledamöter från försvaret ökades från två till fyra. Dessa var chefen för försvarsstaben samt de tre försvarsgrenscheferna. Marinstaben fick lämna kommissionen och inte heller nu föreslogs förvaltningarna få någon representant. Genom att antalet ordinarie ledamöter föreslogs öka från fem till nio kvarstod cheferna för kommerskollegium, social- och lantbruksstyrelserna. Därtill kom verkställande direktören i ingenjörsvetenskapsakademien, vilket ska ses som ett uttryck för rikskommissionens nära kontakt med teknisk forskning.

Några argument för dessa förändringar framfördes inte. Sannolikt var de uttryck för en strävan att anpassa ledningen efter den nya organisation som kunde förutsättas när den nya försvarsordningen genomförts.[24]

Rikskommissionen ville få de organisatoriska förhållandena klarare utformade. Så skulle ske genom instruktionsbestämmelser vilka slog fast nödvändig centralisering och samordning. Instruktionen skulle samtidigt dra upp tydligare gränser mellan inblandade parters verksamhetsområden. Kommissionen preciserade inte hur utformningen av de nya bestämmelserna borde ske. Den betonade dock att avsikten inte var inskränkningar i förvaltningarnas tekniska organisation och deras arbete med krigsmaterielens utformning, utveckling, anskaffning och underhåll i fred.

Rikskommissionen godtog de föreslagna 150 000 kronorna till industriellt förberedelsearbete, men avvisade tanken på transfereringar olika myndigheter emellan.[25]

Rikskommissionen befann sig således på den sida som inte önskade radikala förändringar. Den ville i stället ha vissa reformer byggda på det bestående grund. Det ska än en gång understrykas, att det är obekant ifall denna ståndpunkt motsvarade den uppfattning rikskommis-

sionens tjänstemän hade.

Sveriges industriförbund anslöt sig i huvudsak till rikskommissionens förslag. Industriförbundet hade tagit del av detta och ansåg det ha sådana väsentliga fördelar som större enhetlighet inom styrelsen samt effektivare organisation av kansliet. Mot försvarskommissionen invände industriförbundet, att den inte angivit någon målsättning med sitt organisationsförslag. Den hade heller inte, vilket förbundet ansåg skulle ha varit av stort intresse, redovisat om den menade att den dittillsvarande organisationen uppvisat brister eller medfört olägenheter.

Kraven på enhetlig behandling dominerade hos industriförbundet; man kan således här iaktta samma inställning till problematiken som företagarrepresentanterna inom försvarskommissionen företrädde. Därtill ska läggas ytterligare ett önskemål. Enligt industriförbundet var det utmärkt att den industritekniska sakkunskapen fått ordinarie plats i kommissionen. Men minst lika angeläget var, att den industriekonomiska sakkunskapen gavs samma möjligheter att påverka förberedelsearbetet.[26]

Riksdagens beslut

I valet mellan betänkandets och rikskommissionens förslag följde regeringen det senare. Behovet av klarare linjer i arbetet framhölls. Kommissionen borde fastare än dittills leda förberedelsearbetet. Hur så skulle ske preciserades inte. Man får underförstå att utformningen av de nya instruktionerna fick bestämma befogenheter och arbetsfördelning.

Regeringen ansåg emellertid inte att betydligt ökade medel behövde anslås. I propositionen föreslogs, att kommissionen skulle få 80 000 kronor årligen till industriellt beredskapsarbete. Motivet var att då försvarskommissionens förslag till överföringar myndigheter emellan avvisats, fanns anledning sänka det föreslagna beloppet till en summa enbart för avlöningar och vissa specialutredningar.[27]

Vad de ekonomiska resurserna angick hyste socialdemokraterna i utskottsarbetet samma uppfattning som regeringen. De reserverade sig nämligen på denna punkt i utskottets utlåtande.[28]

Reservationen innebar givetvis, att övriga partier gick på den högre linjen.[29]

Riksdagen beslutade, utan debatt, det högre beloppet.[30]

Sammanfattning

Frågan om rikskommissionens ställning i planeringsarbetet sammanhängde intimt med utformningen både av försvarsväsendets ledning över huvud taget och av de militära förvaltningarnas organisation. Antagandet av 1936 års försvarsordning var givetvis en komplicerad process, där frågan om rikskommissionen spelade en liten och undanskymd roll. Undersökningarna har här begränsats till de huvuddrag i agerandet som belyser synen på kommissionen och dess roll i sammanhanget.

Rikskommissionen var överens med försvarskommissionen när det gällde ökade ekonomiska resurser. Den ville också få sin ställning i planeringsarbetet preciserad. Så borde ske genom instruktionsbestämmelser, vilka slog fast nödvändig centralisering och samordning.

Kommissionen vände sig mot försvarskommissionens principiella syn på planeringsarbetet. Den motsatte sig den föreslagna uppdelningen på två avdelningar och ville behålla tidigare organisation, om än med en förändrad sammansättning av ledningen. Däri skulle militärledningen få större inflytande. Rikskommissionen vände sig emot tanken på en överbefälhavare redan i fred.

Uppfattningarna var starkt divergerande inom militärledning och militära förvaltningar. Generalstaben och flygvapnet var positivt inställda både till den föreslagna överbefälhavaren och till försvarsgrenschefernas inflytande över förvaltningarna. Armé- och marinförvaltningarna samt marinstaben hade motsatt uppfattning.

Samtliga var synbarligen överens om att en mer centraliserad förvaltningsorganisation var behövlig. Vad gällde rikskommissionens roll däri reagerade förvaltningarnas representanter starkt emot de långtgående centraliseringsförslag som näringslivets talesmän förde fram. De torde haft stöd av respektive förvaltningsledning.

Näringslivets kritik mot den rådande organisationen var utbredd. Företagarna hade meddelat försvarskommissionen sin syn på förhållan-

dena; dess talesmän inom kommissionen förde fram förslag, vilka skulle ha betytt bildandet av en ny myndighet, försvarsstyrelsen för näringslivet. Med rikskommissionen som bas skulle den byggas upp och planera samtliga försvarsgrenars materielanskaffning såväl i fred som i krig. De drev också hårt tanken på en överbefälhavare i fred. Industrimännen var t o m beredda lämna kommissionen 1931, om inte frågan kunde tas upp till behandling.

Önskemålen om enhetlighet och effektivitet präglade också Sveriges Industriförbunds agerande. Förbundet hade sett möjligheter till en utveckling därhän i rikskommissionens förslag och följde detta. Dock borde industrins möjligheter att påverka utvecklingen ökas genom ordinarie representation i kommissionens ledning.

Det var rikskommissionens organisationsförslag som väckte regeringens gehör. Däremot accepterade denna inte den föreslagna anslagshöjningen. I stället för 150 000 kronor till industriell försvarsberedskap föreslog regeringen 80 000 kronor.

Det socialdemokratiska partiet följde regeringen medan högern och folkpartiet samt bondeförbundet föreslog det högre beloppet. Detta blev också riksdagens vilja.

Försvarskommissionen slutligen strävade efter en centralisering av försvarsorganisationen. För rikskommissionens del betydde detta att utredarna såg förvaltningarnas roll i förberedelsearbetet som delar i ett helt, där ramen skulle utgöras av rikskommissionen. Denna skulle fungera som en civil försvarsstab med direktivrätt över försvarsgrenscheferna. Försvarskommissionen ville döpa om kommissionen till försvarsberedskapsnämnden samt dela den i två avdelningar med skilda ledningar. Den del som skulle ägna sig åt industriella förberedelser borde vara intimt sammanknuten med försvarsorganisationen i övrigt samt främst ägna sig åt att planera försvarets materielbehov i händelse av krig.

De hektiska åren 1937–1939

IV. Rikskommissionens verksamhet

Föreliggande kapitel är ämnat som en presentation av förberedelsearbetets allmänna förutsättningar och en del av den inbyggda problematiken i verksamheten åren 1937–1939. Eftersom den ekonomiska försvarsberedskapen hittills inte blivit föremål för studier, är det också nödvändigt med en presentation av rikskommissionens verksamhet på industriområdet, en skildring som behandlar arbetenas allmänna uppläggning. Avsikten är givetvis att därigenom underlätta för läsaren att sätta in kommande undersökningar i sina sammanhang.

Kapitlet behandlar inledningsvis verksamhetens nya förutsättningar så som de kom till uttryck i instruktioner och medelstilldelning. Därpå följer en skildring av de allmänna förutsättningarna, de "ramar" inom vilka rikskommissionen hade att verka. Dessa "ramar" representeras av en tillgångssida och en behovssida. De skildras i den ordningen.

Slutligen innehåller kapitlet en översiktlig redovisning av rikskommissionens strategi.

Nya resurser – nya förhoppningar

I föregående kapitel visades hur försvarskommissionen sökte råda bot på den – enligt kommissionens uppfattning – bristfälliga militära organisationen. Andra inblandade valde dock, åtminstone beträffande den ekonomiska försvarsberedskapen, mer försiktiga reformer.

Vilka regler kom fortsättningsvis att styra verksamheten, hur stora var förändringarna och vad betydde de för rikskommissionens del?

Den nytillsatte försvarsstabschefen fick överordnad ställning. Han åladdes verka för försvarskrafternas enhetliga användning och säkerställandet av det gemensamma förberedelsearbetet. Därtill ansvarade han för "det grundläggande samarbete med rikskommissionen för ekono-

misk försvarsberedskap, som erfordras för krigsförberedelsearbetets ändamålsenliga utförande . . ."[1] Han gavs också direktivrätt – men synbarligen inte befälsrätt – över försvarsgrenscheferna. Dessa skulle nämligen ta behörig hänsyn till de anvisningar och föreskrifter som försvarsstaben utfärdade.

Försvarsgrenscheferna i sin tur fick ett betydande inflytande över förvaltningarna. De fungerade som förvaltningschefer – och då som ensamma beslutsfattare – i frågor rörande anslagsäskanden, fastställande av modeller m m av största betydelse för krigsförberedelsearbetet.[2]

De tre förvaltningarna utövade den under Kungl Maj:t högsta myndigheten över försvarsgrenarna i tekniskt och ekonomiskt avseende. Samarbete förvaltningarna emellan anbefalldes vad gällde anskaffning av likartad materiel.[3]

Samverkan mellan rikskommission och förvaltningar föreskrevs också, men på ett annat plan än via de ordinarie instruktionerna. Kungl Maj:t utfärdade bestämmelser i form av hemliga kungliga brev rörande de olika försvarsgrenarnas krigsförberedelser. Däri bestämdes att samarbete med rikskommissionen skulle ske, när det gällde att fylla de s k "ersättningsbehoven". Varje förvaltning som avsåg att träffa avtal med ett industriföretag skulle samråda med kommissionen angående företagets lämplighet för den åsyftade leveransen.[4]

Samarbete var således anbefallt på två plan. Det övergripande skulle äga rum mellan försvarsstaben och rikskommissionen. I konkreta frågor avsågs förvaltningarna och kommissionen samverka.

Kan man då påstå att denna fick högre status än tidigare? Genom att försvarsstaben och kommissionen ansvarade för det "grundläggande" samarbetet bör de ha betraktats som jämställda. En avgörande skillnad dem emellan var dock, att rikskommissionen inte gavs rätt att via direktiv eller på annat sätt anvisa hur den ansåg att förberedelsearbetet skulle bedrivas, inte ens när det gällde kapacitetsfördelningen.

I instruktionen behölls nämligen den äldre formuleringen, "det ledande och övervakande organet för rikets försvarsförberedelser på det ekonomiska området". I sin verksamhet skulle rikskommissionen – också liksom förut – "träda i förbindelse med" andra statliga myndigheter samt med allmänna och enskilda institutioner för att "genom deras

medverkan och under samarbete med dem . . .” utföra förberedelsearbetet.

Däremot preciserades uppgiftsfördelningen. I åtta punkter räknades kommissionens ansvarsområden upp. Den tredje behandlade industriplaneringen. Rikskommissionen hade där att ”i samverkan med vederbörande militära och civila myndigheter, såsom det ledande och samordnande organet handlägga frågor rörande utnyttjande och fördelning av landets möjligheter för industriell produktion”.[5]

Motsvarade denna skrivning tjänstemännens intentioner? Frågan är svår att besvara, då föga av notiser kring instruktionens tillkomst har påträffats. Ett utkast granskades i början av 1937. Själva utkastet synes vara förkommet. Däremot finns en promemoria om de erinringar som kommissionens ordinarie och extra ordinarie ledamöter gjorde.[6] Ingendera rörde ovanstående formuleringar. Det tyder på att några meningsmotsättningar inte förelegat.

I rikskommissionens ledning satt chefen för försvarsstaben, de tre försvarsgrenscheferna, generaldirektörerna i kommerskollegium, social- och lantbruksstyrelserna, verkställande direktören i ingenjörsvetenskapsakademien samt två av Kungl Maj:t utsedda ledamöter. Den ene representerade industrin, den andre var politiker och representerade ”allmänna medborgerliga intressen”.[7]

Som framgår hade kommissionen genom ledningsgruppens sammansättning en betydande ”tyngd”. Det hade den dock haft även tidigare utan att för den skull öva det inflytande som från vissa håll ansågs nödvändigt. Några större förändringar i auktoritetshänseende hade alltså inte skett. Rikskommissionen ägde inte heller nu den formella överhöghet som krävdes för att fungera som ”ledande och samordnande” myndighet i planeringen av krigsindustrin och dess utnyttjande. Därtill ansåg kommissionens verkställande ledning, att församlingen utgjorde en mycket tungrodd apparat.[8] Representativiteten fick gå före effektiviteten.[9]

Desto större förändringar skedde på den tekniska sidan. Personalkadern ökade, en särskild industriavdelning bildades och delades upp på sektioner. Därtill fanns ett kansli och en uppskovsavdelning.[10]

Antalet ingenjörer ökade successivt, från två till tjugotvå. Flertalet

arbetade inom verkstadssektionen. Ändock rådde – som senare ska visas – hela tiden brist på kompetent personal. Man kände nu viss optimism. Sålunda sade Åkerman i november 1937 att kommissionen "äntligen fått mera medel att röra sig med . . ."[11]

Ungefär samma syn på framtiden hade Thorén, som skrev, att de 150 000 kronor kommissionen skulle få årligen för den centrala delen av planläggningsarbetet var av den storleksordningen "att man bör kunna förutsätta, att ett rationellt arbete bör kunna åstadkommas".[12]

Kommissionen fick 142 000 kronor budgetåret 1937/38 för industriavdelningens verksamhet. Det skulle inte dröja långt in i 1938 förrän den fann att betydligt mera behövdes.

Ändrade förutsättningar

20-talets fredsoptimism byttes under det kommande decenniet mot en allt starkare känsla av att ett nytt storkrig stod för dörren. Det första ödesdigra tecknet sågs redan 1933 när Hitler övertog makten i Tyskland. Året därpå lämnade landet Nationernas förbund och 1935 påbörjade det också offentligt en stark militär upprustning.

När rikskommissionen omorganiserades 1937 hade läget ytterligare försämrats. Det spanska inbördeskriget hade börjat 1936, Italien hade överfallit Abessinien och den sanktionspolitik som Nationernas förbund proklamerat hade ömkligen misslyckats. Särskilt synes detta sistnämnda ha setts som ett illavarslande omen. Enligt Tingsten var det i detta läge som frågan om svensk neutralitet sköts i förgrunden.

Tingsten karakteriserar åren 1937–1939 som kännetecknade av "en snabb skärpning av det internationella läget".[13] Så var det. Varje år innehöll krismoment och alltmer stegrade krigsrisker. År 1937 var det Danzigproblemet som stod i förgrunden. Året därpå införlivades Österrike med Tyskland i mars och i september började sönderbrytandet av Tjeckoslovakien genom överenskommelserna i München. I mars 1939 blev läget än hotfullare när tyskarna invaderade hela Tjeckoslovakien. Ett knappt halvår senare var andra världskriget ett faktum.

Inrikes växte under dessa år kraven på enighet både vad det gällde utrikespolitiken och försvarsfrågan. Neutralitetsdoktrinen utarbetades[14] och försvarsfrågan "lyftes över partierna". Särskilt från 1938

när en forcering av genomförandet av 1936 års försvarsordning inleddes rådde allmän enighet mellan regeringen – som ju bestod av socialdemokrater och bondeförbundare i koalition – och de två övriga stora partierna i riksdagen, högern och folkpartiet.[15]

I försvarsfrågan bröt sig emellertid uppfattningar om hur försvaret skulle utformas. Här stod två doktriner mot varandra. Socialdemokraterna hade i samband med 1925 års försvarsbeslut utformat en "elasticitetsteori" som innebar att krigsmaktens styrka och storlek anpassades efter rådande utrikespolitiska konjunkturer.[16] Mot denna teori stod en uppfattning – närmast omfattad av högerpartiet – som menade, att försvaret skulle vara så utformat att man ständigt var beredd på "värsta fall", oavsett hur läget ute i världen tedde sig. Man borde i sammanhanget inte undvika sådana åtgärder som bara verkade på längre sikt.[17]

Sverige övervann relativt snabbt den depression som drabbade världen 1929–1930. Från 1933 förbättrades konjunkturläget, exporten steg, hemmamarknadsproduktionen likaså. Sistnämnda förhållande var givetvis av stor betydelse ur beredskapssynpunkt. Den ökade inhemska avsättningen betydde nämligen, att näringslivets struktur blev mer differentierad. Särskilt var verkstadsindustrin på frammarsch.

Vid mitten av 30-talet var stora belopp i guld och utländska valutor samlade i riksbanken. Denna situation kom att bli av allra största betydelse för svensk beredskap.

Allmänt sett var förhållandena ljusa. Men det fanns många svaga länkar i kedjan. Allra svagast var energisektorn. Förvisso fanns mycket vattenkraft och mycken skog att utnyttja, men de fossila bränslena hade ökat starkt i betydelse. Många företag var beroende av både fasta och flytande bränslen. Den ökande mekaniseringen inom transportsektorn – och inom försvaret – betydde ett allt starkare importberoende. Åtskilliga andra råvaror måste importeras för att samtliga industrisektorer skulle kunna producera nödvändiga kvaliteter och kvantiteter.[18]

Rikskommissionen hade en klar uppfattning härom. Den gjorde ett par större utredningar om svensk försörjning och importbehov. Kommissionen kom fram till att landets minimibehov av utländska produkter skulle röra sig kring 5 miljoner ton under ett första krigsår. Därav skulle bränsleimporten utgöra 4/5.[19]

Bruksindustrin utgjorde basen för åtskillig betydelsefull tillverkning. Svensk järnindustri var högt utvecklad, både i tekniskt hänseende och vad gällde kapaciteten. Särskilt 30-talet såg en kraftig ökning av olika järnprodukter.[20]

Malmproduktionen gav överskott i alla lägen, tackjärns- och stålgjutgodstillverkningen likaså. Tillgången på valsverksprodukter (varmvalsade och smidda) var litet mer bekymmersam. Dessa var betydelsefulla varor för krigsmaterieltillverkning. De ägnades stor uppmärksamhet inom rikskommissionen.

År 1937 uppgick produktionen till cirka 760 000 ton. Den beräknades maximalt kunna drivas upp till 870 000 ton. Men ökad tillverkning var beroende av ökad import av stenkol, koks, legeringsämnen m m även i krig. För detta krävdes ökad tillgång på arbetskraft. Det synes dock som om kommissionen räknade med att tillgångarna skulle överstiga behoven även under de mest pressande förhållanden.[21]

Det var sämre beställt med andra metaller än järn. S k "strategiska metaller" hade fått starkt ökad betydelse. De begagnades för stållegeringar, för flygplanstillverkning m m. Flertalet kunde inte framställas inom landet, andra åter kunde – till dryga kostnader – tas fram.[22]

Verkstadsindustrin och dess tillgångar är svårare att i korthet karakterisera. Sambandet mellan behov och tillgångar är mycket intimt. Allt eftersom en produkt är mer eller mindre komplex och kräver högre eller lägre grad av precision förändras kriterierna på vad som ska karakteriseras som mindre eller större tillgångar. Som exempel kan nämnas en sådan komplex produkt som ett flygplan. Tillverkningen krävde kedjor av leverantörer och underleverantörer, där varje led måste fungera för att produktionen skulle flyta. En sådan liten detalj som tändröret i en granat exemplifierar svårigheterna. En samtida iakttagare har skrivit: "Se vi till exempel på tändröret i en projektil, består detta av en mängd finmekaniska detaljer, som måste tillverkas hos kanske ett tjugotal eller flera industriföretag och därefter sammansättas till ett färdigt tändrör vid vissa s k laboreringscentraler."[23]

Maskinerna och deras utnyttjande var förberedelsearbetets centrala problem. Det gällde att skaffa en tillförlitlig och aktuell bild av ma-

skinbeståndet; detta var man tidigt klar över.

Allmänt sett kunde svensk verkstadsindustri tillgodose de mest skiftande krav. Det tekniska kunnandet stod på hög nivå, produktionskapaciteten likaså. Verkstadsindustrin som helhet inrymdes under 30-talet i vad Erik Dahmén kallat "avancerade industrier".[24]

Nu var rikskommissionen primärt inriktad på att tillgodose militära behov. Därför behövs här en ytterligare differentiering av förhållandena på tillgångssidan.

I Sverige fanns cirka 60 privata företag, som tillverkade krigsmateriel.[25] Av dessa dominerade givetvis Bofors, som ensamt var en avgörande tillgång, särskilt vad gällde olika typer av tyngre vapen.[26]

Därtill hade försvaret egna anläggningar, de flesta dock relativt omoderna.[27]

Rikskommissionen räknade in cirka 600 verkstäder som krigsviktiga. De flesta skulle framställa delar till ammunition, dvs granatkroppar m m. De saknade erfarenhet av sådan tillverkning. Samtidigt skulle också annan produktion äga rum. Hela systemet var fyllt av "flaskhalsar". Framför allt visste kommissionen – och andra – att kapaciteten var otillräcklig.

Den kemiska industrin slutligen mötte med andra problem. Även inom denna sektor är det svårt att karakterisera tillgångssidan. Rikskommissionen begagnade en så vid definition, att den som vänder sig till Dahmén får föga ledning. I stort torde dock den kemiska industrins företag ha tillhört de avancerade industrierna.[28]

Rikskommissionen gjorde stora inskränkningar i sitt arbete på denna sektor. Många viktiga problem – ersättningsproduktion o d – utreddes på andra håll, om än i samverkan med kommissionen.

Det var lättare att planera företagen inom den kemiska industrin än inom verkstadsindustrin. Betydligt svårare var att planera varorna, vilkas mångfald och framställningssätt ställde rikskommissionen inför många problem.

Den koncentrerade sig på krut- och sprängämnesförsörjningen. En maskin på en mekanisk verkstad kunde ofta begagnas för mer än ett slags tillverkning. Inom den kemiska industrin däremot var tillverkningen oftast bunden vid särskild apparatur för särskilda ändamål.

Sektorn var således mindre flexibel. S k "skuggfabriker" var viktigare för den kemiska industrin – krut- och sprängämnesfabrikationen – än inom andra områden.[29]

Nu till behoven i allmänhet och deras inbyggda problematik.

För det första kan man skilja mellan behov för export och för inhemsk konsumtion. Rikskommissionen var på det klara med att viss export – främst av järnmalm – var nödvändig även i krig. Den skulle då begagnas för kompensationshandel. Samtidigt synes kommissionen ha räknat med en viss nedskärning av malmexporten, från cirka 10 miljoner ton till 5 miljoner ton under ett första krigsår.[30]

Även verkstadsindustrin fick – i betydligt högre grad – räkna med bortfall av sin export. Thorén skrev 1936 att nödvändiga begränsningar av den normala verksamheten i väsentlig mån skulle komma att gå ut över exportindustrin. Dess produktion skulle bli "hårt beskuren". Ett upprätthållande av utrikeshandeln i normal omfattning var sålunda "utesluten och skulle vid försök härtill utan tvivel leda till betalning i blod".[31]

Av den inhemska konsumtionen sattes de militära behoven främst. Men även andra oundgängliga behov (t ex järnvägarnas och telekommunikationernas) måste tillgodoses. Företagen hade egna viktiga behov (t ex för reparationsberedskap). Några framträdande målkonflikter mellan dessa olika behov synes inte ha förekommit; inblandade parter var ense om att försvaret skulle sättas i första hand.

De militära behoven ska karakteriseras via tre frågor.

Hur definierades behov? Fanns det konflikter mellan olika typer av behov? Hur beräknades de?

I vidsträcktaste bemärkelse omfattade försvarets behov alla de förnödenheter som var nödvändiga för att den militära organisationen skulle fungera.

Man skilde mellan tre typer av behov.

För det första fanns ett mobiliseringsbehov. Det innefattade sådana förnödenheter som skulle finnas omedelbart till hands när mobilisering anbefalldes, dvs förbandens direkta utrustning. Vidare fanns ett första ersättningsbehov. Det omfattade vad som skulle finnas i förråd, helt färdigt att täcka de sex första månadernas förluster. Slutligen fanns

ett andra ersättningsbehov. Det innefattade vad som skulle produceras när krig utbröt och industrin mobiliserades. Det andra ersättningsbehovet skulle successivt fylla på förlusterna. Tidsmarginalen för den industriella anspänningen låg som synes vid ett halvt år.[32]

Det krigsindustriella förberedelsearbetet syftade mot det andra ersättningsbehovet. De övriga tillgodosågs i fred; de ingick i begreppet upprustning.

På basis av 1925 års försvarsordning hade försvarets utrustning sackat efter, både kvantitativt och kvalitativt. I samband med 1936 års försvarsordning beslutades en ökad takt i upprustningen. Från 1938 blev ökningen än mer markerad. Statsmakterna beviljade 70 miljoner kronor extra både det året och nästa för att påskynda genomförandet av 1936 års beslut.[33]

Hur gick behovsberäkningarna till?

Ett förhållande jag inte kan annat än antyda var den övergripande krigsfallsplaneringen. Förhållandena blev givetvis annorlunda beroende på vilken del av försvaret (armén, flottan eller flyget) som tilldelades störst roll. Rikskommissionen räknade med ett materielslukande krig.[34] Sannolikt förberedde sig den militära ledningen på detsamma;[35] den gav i vart fall inte uttryck för någon annan uppfattning inom kommissionen.

Krigen hade mekaniserats, vapentekniken befann sig i snabb utveckling. Några större lager kunde inte läggas upp. Den mera komplicerade materielen krävde långa förberedelser innan den kunde produceras.

Arbetsgången har schematiserats så: "första konstruktion eller förvärv av licenser; utprovning av modeller och truppförsök; omkonstruktion; slutgiltigt fastställande av modeller och utarbetande av tillverkningsritningar; ritning av verktyg; tillverkning av bearbetningsverktyg samt mätverktyg; igångsättande av tillverkningen; avsyning inom företagen; kontroll från de militära förvaltningsmyndigheterna samt leverans".[36]

Detta var en långvarig och komplicerad process. En flaskhals var bristen på provbeställningar. Kritiker framträdde som ansåg det vara lika viktigt, att den "fjärde försvarsgrenen" fick tillfälle till fredsövningar som övriga försvarsgrenar.[37]

Ett problem var således att få fram modeller, ett annat att på ett tidigt stadium beställa dem på prov och se om kapacitetsberäkningar – operationstider m m – verkligen höll.

Ett tredje problem var hypotetiskt. Hur stor skulle materielavgången bli i krig?

Här synes man ha gått tillväga på så sätt, att på basis av utländska erfarenheter från första världskriget utfördes sannolikhetsresonemang angående hur ofta exempelvis en artilleripjäs skulle komma att användas och hur många skott den skulle avlossa per dag.

Den metoden var givetvis osäker. Det har dock angivits andra, mer uppseendeväckande, sätt att räkna. Sålunda förekom att behoven baserades på "möjligheten att få pengar till materielanskaffningen".[38]

Inom kommissionen fördes flera resonemang kring förberedelsearbetet och dess innebörd. Tjänstemännen ägnade sig åt sådana diskussioner i slutet av 1937 och början av 1938.

Vi har sett hur strategin drogs upp under "pappersplanläggningens tid".[39]

Rikskommissionen var i liten utsträckning benägen att presentera sin verksamhet utåt. Visserligen hölls föredrag inför skilda fora – främst då industrins organisationer. Men i övrigt var kommissionen tillbakadragen. Tystnaden torde till stor del ha varit programmatisk. Jochum Åkerman skrev i ett brev till professor Gustav Cassel, att om kommissionen skulle diskutera sina planer offentligt bleve visserligen allt noga ventilerat, men inte mycket slutfört. Åkerman tyckte tiden visade att "... det är bättre att handla och arbeta än att diskutera".[40]

Någon tid senare valde dock kommissionen att – sannolikt i anledning av kritiken under våren – presentera sig i en artikel. Det var dock signifikativt, att den därvid föredrog att göra så i ett föga spritt specialorgan, Kommersiella meddelanden.[41]

Strategin – en översikt

När det gäller kommissionens metodik finns ett antal föredrag och promemorior att hämta upplysningar ur. Här har valts en resonerande promemoria från slutet av mars 1938.[42]

Dess utgångspunkt var frågan om vad som ur kommissionens syn-

punkt kunde göras för att inom den närmaste tiden förstärka industrins försvarsberedskap.

Promemorieförfattaren beskrev därför ingående det aktuella läget. Utarbetandet av redogörelsen var svår då tillfälle dittills inte givits att i Sverige undersöka, vad som kunde vinnas med en välordnad industriell beredskap och vad en sådan innebar i jämförelse med andra beredskapsåtgärder.

Fortfarande stod man således på osäker grund. Fortfarande förlitade man sig på andra länder med större erfarenhet. Därifrån kunde inhämtas att man överallt räknade beredskapsåtgärderna på industrins område till de viktigaste som kunde komma ifråga.

Av intresse är, att i promemorian – för första och enda gången – operationaliseras målsättningen också tidsmässigt. Den inskränker sig nämligen till att diskutera de åtgärder, som borde vidtas "under en tidrymd av två à tre år . . ."[43]

Arbetet var omfattande, större än man från början tänkt sig, främst därför att kapaciteten – särskilt för verkstadsindustrins del – var mindre än man trott.

Bruks- och verkstadsindustrierna krävde den största insatsen. De stora behoven – som i och för sig var för litet kända – och de begränsade tillgångarna tvang till en i detalj gående granskning av "ritningar, materialspecifikationer och andra tekniska data" rörande de särskilda tillverkningarna var för sig. På grundval av kunskaperna om industrins maskinella utrustning, apparatur etc försökte man sedan fördela produktionen så ändamålsenligt som möjligt. Fördelningen i sin tur krävde beräkningar av arbetstider och undersökningar av andra tillverkningsmetoder. Även frågor rörande "materialurval, standardisering samt toleranssättningar" måste dryftas.

Fullständiga fabriksplaner måste upprättas och operationskort utarbetas. De militära myndigheterna beräknade sina behov. De arbetade också ut erforderliga "ritningar, materialspecifikationer, styckelistor, tillverkningsbeskrivningar etc . . ." De var också ansvariga för att arbets- och mätverktyg anskaffades. Allt detta hade sedan rikskommissionen att bearbeta.

Det ansågs dessutom önskvärt att experiment och försök kunde utföras. Detta ålåg förvaltningarna. Däremot ansvarade kommissionen

för att industrins standardutrustning av maskiner kompletterades samt att specialmaskiner anskaffades.

Den kemiska industrin var mindre personalkrävande. Utöver det organisatoriska och planläggande arbetet behövdes omfattande tekniska undersökningar för att klarlägga hur en omläggning av produktionen skulle äga rum samt om och på vad sätt nyanläggningar borde utföras för framställning av ersättningsmedel. Merparten av dessa arbeten utfördes dock utanför kommissionen.

Sekretariatet slutligen var sysselsatt med ett omfattande statistiskt arbete, upprättande av fabriksplaner, organisationen av industrikommissionen m m.

Alltjämt var man inom kommissionen inriktad på att den skulle fungera som ledande och övervakande myndighet, men promemorian illustrerar den mängd enskilda detaljproblem som man ansåg måste behandlas även då. Senare skall undersökas vad denna låsning vid en väsentligen passiv strategi och starka beroende av andra myndigheters arbetstakt och målinriktning fick för effekter på planeringen.

Delar man – som kommissionen själv gjorde – in förberedelsearbetet i organisatoriska förarbeten (vilket betydde planer för industrikommissionen och dess avdelningar, förslag till författningar av skilda slag, utarbetande av blanketter o d), i statistisk verksamhet (innebärande uppgiftsinsamling och bearbetning rörande tillgångar och behov) samt i tekniska förberedelser (dvs tillverkningens fördelning m m) kan strategin schematiskt beskrivas sålunda:[44]

En allmän plan och ett antal specialplaner, bl a för industrikommissionen, hade godkänts av rikskommissionens ledning 1936. Instruktionsförslag förelåg därtill.[45] Arbetet ansågs som i huvudsak avslutat; vad som återstod var fördjupningar på vissa punkter. I samband med München-krisen förändrades arbetets inriktning, inom kommissionen arbetade man fram emot krigsutbrottet mer med frågan hur en begynnelseorganisation skulle se ut.

Kommissionen förberedde inrättandet av import- och råvaruföreningar. Deras värde skulle ligga i de "erfarenheter i kompensationsaffärer, som i fredstid vinnas inom vissa näringslivsorganisationer". Försöken att få näringslivet och vissa av dess organisationer inordnade

i krisadministrationen låg i linje med de tidigaste tankarna kring hur regleringen av svensk ekonomi skulle ske i krig. Kommissionen var dock ganska sent ute i dessa frågor, huvudparten av verksamheten ägde rum efter krigsutbrottet.[46]

Karl Åmark utarbetade sammanställningar över de system för regleringar som begagnades under första världskriget vad gällde råvaruförsörjningen. Han förberedde också förslag till ett prioritetssystem vid tillverkning och transport.[47]

På det statistiska området var delmålet utarbetande av ett omfattande varuregister. Det baserades på primäruppgifter ur kommerskollegii årliga industristatistik, myndigheternas behovsuppgifter och registrering av förhållandena genom fabriksplanerna.

Varuregistret började läggas upp under hösten 1938. Syftet med registret var att skaffa kommissionen överblick över tillgångar och behov. Därigenom skulle bristerna konstateras och åtgärder för att motverka dessa sättas in.[48]

En snabbinventering gjordes den 31 augusti 1939 i samarbete med kommerskollegium. Syftet var givetvis att få en aktuell bild av förhållandena.[49]

Ett resultat av rikskommissionens undersökningar var inrättandet av statliga reservlager av svåranskaffbara varor. En särskild nämnd, Statens reservförrådsnämnd, tillsattes på kommissionens initiativ sommaren 1937. Dess verksamhet spelade stor roll för beredskapen både före och under kriget.[50]

Rikskommissionen började 1938 registrera företag som bedömdes vara av särskild betydelse under krig. Den lade upp ett särskilt krigsindustriregister över dessa företag. Grundvalen för registreringen var en kunglig förordning, utfärdad i december 1938. Denna ingick som ett mycket viktigt led i kommissionens kanske viktigaste verksamhet detta år, försöken att på olika sätt öka sina resurser.

I kungörelsen bestämdes även att kommissionen skulle upprätta fabriksplaner för företag upptagna i krigsindustriregistret. Sådana planer började utarbetas hösten 1938. De tjänade två syften. Planerna skulle innehålla sådana uppgifter som behövdes för varuregistret. De skulle också tjäna till ledning för vad vederbörande företag hade att

iaktta i samband med tillverkningens omläggning från freds- till krigsproduktion. Detta betydde, att fabriksplanerna avsågs bli det huvudsakliga instrumentet i den industriella mobiliseringen. Inom rikskommissionen lades, särskilt under 1939, störst energi ned på att söka få fabriksplanerna klara.

De ingick således också som ett led i de tekniska förberedelserna. Via fabriksplanerna skulle kapaciteten fördelas på skilda behov. Som ovan – mer i detalj – skildrats, innebar detta att företagens tekniska utrustning och tillverkningskapacitet undersöktes.[51] För verkstadsindustrins del innebar detta upplåggande av ett omfattande maskinregister. Det påbörjades 1938.[52]

Den kemiska industrin krävde mest arbete på produktsidan. De mest angelägna varorna var salpetersyra, svavelsyra, oleum, klorkalk, olika fettämnen m m. Allra mest satsade kommissionen på salpetersyran, en viktig utgångsprodukt i krut- och sprängämnestillverkning.

Redovisas strategin kronologiskt – då den kan sättas i samband med resurserna och det alltmer spända utrikespolitiska läget – får vi följande faser:

Rikskommissionen omorganiserades den 1 juli 1937. Den hade då i viss mån utfört vissa förarbeten. Den hade också inlett ett närmare samarbete med industrin. Under hösten och vintern drogs strategin upp mera i detalj. Då upprättades arbetsplaner för industriavdelningen och dess sektioner.

1938 var ett krisernas år. Kommissionen upptäckte att de resurser som den året innan hade hoppats så mycket på alls inte räckte till. Den sökte då öka sina organisatoriska och ekonomiska resurser.

München-krisen innebar att den organisatoriska planeringen fick upptas på nytt med andra utgångspunkter. Samma höst påbörjades registrering av varor och av företag. Fabriksplanerna blev det viktigaste inslaget under 1939.

Året 1939 var – särskilt i samband med marskrisen – en självprövningens tid. Den yttre kritiken växte, den inre likaså. Drivkraften var näringslivet, som ansåg att arbetet gick för långsamt. Dess företrädare krävde en reell centralisering av förberedelserna och satsade hårt på de maktmedel som rikskommissionen förgäves sökt skapa åt sig allt-

ifrån början av 30-talet. Politikerna började uppmärksamma kommissionen och riksdagen begärde en utredning om kommissionens organisation. 1938 var det kommissionen som sökte förbättra resurserna; 1939 var det grupper utanför densamma som agerade.

Slutligen ska framhållas att samspelet mellan strategi och resurser givetvis var mycket intimt. Hela utvecklingen kan karakteriseras så, att kommissionen hela tiden sökte anpassa resurserna efter strategin. Om denna torde alla direkt inblandade ha varit tämligen överens. Åsiktsskillnader förekom dock, både mellan kommissionen och de militära myndigheterna och mellan kommissionen och industrin.

V. Rikskommissionens ekonomi

Rikskommissionens ekonomiska resurser var givetvis av avgörande betydelse för dess möjligheter att utföra förberedelsearbete. Jag ska därför undersöka de försök till allmän påverkan av olika grupper som ägde rum i början av 1938. Därefter analyseras behandlingen av ordinarie petita varpå följer en undersökning av kommissionens försök att skaffa sig extra anslag. De frågor som ska besvaras lyder: Efter vilka linjer sökte kommissionen öka sina ekonomiska resurser? Hur reagerade andra aktörer på dessa försök?

Rikskommissionen försöker påverka politikerna

Inom rikskommissionen synes man ha varit nöjd med de medel som skulle utgå fr o m 1937. Framtiden sågs an med viss tillförsikt.[1]

Fram över hösten 1937 var man tillfreds. Därefter förändrades uppfattningen. Den viktigaste anledningen står att finna i verksamhetens utveckling under hösten och vintern 1937. Den nya organisationen trädde i kraft den 1 juli 1937. I november samma år var rikskommissionens industriavdelning färdigbildad och en arbetsplan kunde antas.[2] I den äldre organisationen hade två ingenjörer kunnat anställas. Antalet tiodubblades nu; därigenom kunde verksamheten intensifieras. Vissa preliminära förarbeten hade gjorts. Inom t ex verkstadsindustrin inriktades förberedelserna på detaljplanering av företagen. Förarbetena måste revideras kontinuerligt och detaljplaneringen visade sig vara oerhört omfattande. Samtidigt hade kommissionen svårt att få nödvändiga uppgifter från de militära förvaltningarna, en del av arbetskraften fick avdelas för att ta fram dessa uppgifter.[3]

Allt detta samverkade och ledde till insikten att planläggningsarbetet var mycket mer omfattande än man anat samt att arbetstakten blev långsammare än beräknat. Därför ansåg man sig behöva ytterligare ekonomiska resurser.

Agerandet inleddes i mars månad 1938. Då hade man i riksdagen funnit anledning ompröva fjärde huvudtiteln; det var aktuellt med extra anslag för försvarsberedskapens omedelbara stärkande.[4] Denna omprövning och rikskommissionens ökade intresse för tempot i sin verksamhet ska i sin tur ställas i relation till det försämrade utrikespolitiska läget.

Den 16 mars 1938 höll den nyblivne förstakammarledamoten, högerriksdagsmannen och industriledaren Harald Nordenson sitt "jungfrutal". Det behandlade den ekonomiska försvarsberedskapen och dess problem.[5]

Med största sannolikhet har förarbetena till talet gjorts inom kommissionen. Talets förlaga återfinns i dess arkiv och man kan tydligt se, att kommissionens kansli och industriavdelning varit inblandade i tillblivelsen.

Olika befattningshavare har skrivit bidrag till talet; bidragen har sedan lagts samman till ett anförande. Även klämmen har författats inom kommissionen.[6]

Nordenson använde dock det hela endast som förlaga, hans yttrande är ett sammandrag därav.

Därmed är givetvis inte sagt, att initiativet legat hos rikskommissionen. Nordenson hade kommit i kontakt med denna via sitt engagement i Fosfatbolaget.[7] Han tillhörde dessutom kemiska beredskapskommittén. Ingenting är dock känt om kontakterna mellan honom och tjänstemän – snarast Åkerman – inom kommissionen i fråga om hans anförande. Möjligt är, att Nordenson vänt sig till rikskommissionen för att få underlag till ett anförande om problemen. Möjligt är också, att han vidtalats hålla ett sådant i samband med att kommissionens anslag behandlades av riksdagen.

Av de två alternativen torde det senare ha något större fog för sig. Anförandet låg helt i linje med kommissionens försök att få större gehör för sina önskemål; det kan då tolkas som ett inledande försök att påverka riksdagen inför kommande krav.

Vad krävdes vid detta tillfälle? Vilka argument anfördes för en annan tingens ordning?

Nordenson hade – liksom förlagan – inte något yrkande. Han ville endast vädja till försvarsministern att i samband med omprövningen

av försvarets behov också ta upp frågan om medel för den ekonomiska försvarsberedskapen.[8]

Anledningen till att kommissionen behövde ökade anslag låg i det förhållandet att den hade ett vidlyftigt program och att de anslagna medlen visat sig "minst sagt blygsamt tilltagna". Under arbetets gång hade detta framstått i allt klarare dager. Så gott som alla problem hade visat sig större och mer omfattande än beräknat. Nordenson gick igenom industrisektor för industrisektor och illustrerade, hur var och en bjöd på omfattande och besvärligt arbete samt att sektionerna hade alltför fåtalig personal för att kunna arbeta effektivt.

Anförandet vållade ingen debatt utan riksdagen beslöt i vanlig ordning att godkänna de i propositionen föreslagna anslagen till rikskommissionen.[9]

Nästa aktion ägde rum en dryg månad senare. I slutet av april 1938 höll nämligen general Åkerman ett "stort upplagt tal" inför regering, ledande militärer, industrimän m fl. Föredraget åtföljdes av supé i Åkermans magnifika villa Mariehill på Djurgården.[10]

Det manuskript som otvetydigt legat framför Åkerman när denne höll sitt anförande har påträffats i hans efterlämnade papper.[11] Därmed kan säkra slutsatser dras angående det sätt på vilket generalen sökte påverka ministrar och andra.

Anförandet var långt och detaljerat. Ett av motiven var, att så pass lång tid gått sedan medlemmar av regeringen mera i detalj informerats om verksamheten.[12] Därtill kom sannolikt ytterligare ett motiv. Uppgifternas storlek och problematik framstår genom denna metod tydligt. Dessa sattes i förhållande till tillgängliga resurser.[13] Inga bestämda önskemål framfördes, men Åkerman framhöll att om mobilisering skulle anbefallas "just nu [man] icke torde kunna räkna med en snabb och friktionsfri igångsättning av den erforderliga krigstillverkningen, särskilt icke inom verkstadsindustrin . . ." För att den industriella kapaciteten skulle kunna utnyttjas ändamålsenligt behövdes ytterligare medel för anställande av mer personal och vissa anskaffningar som maskiner o d.[14]

Åkerman var dock tämligen modest i sin framställning av hur problemen kunde lösas. Han menade att redan med ett "ganska blygsamt" belopp för förstärkning av kommissionens personal skulle en avsevärd

höjning av försvarsberedskapen "i fråga om folkförsörjningen och industrien kunna inom rimlig tid ernås". Dröjde man bleve kostnaderna i samband med mobilisering avsevärt större.[15]

Rikskommissionens ordförande avslutade med en personlig deklaration om förberedelsernas läge i förhållande till den internationella situationen. Han sade:

> Nyss timade händelser visa, att krigshandlingar komma som en blixt... I ett sådant läge känner jag som ordförande i rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap en icke ringa otrygghet i medvetande om att åtskilligt, som faller inom rikskommissionens ansvarsområde, icke hunnit nå den grad av förberedelse, som kan betecknas som nödtorftig, och såsom svensk finner jag det nedsättande att vi icke kunna så effektivt utnyttja den produktionsförmåga som med bättre förberedelser borde vara möjligt med vår högt stående industri.[16]

Hur blev då den direkta reaktionen på anförandet?

Åkerman hade inledningsvis uttryckt förhoppningen, att "en livlig [diskussion] man och man emellan må äga rum under samkvämet på Mariehill".[17]

Det finns bara en notis om vad som ägde rum efter föredraget, Åkermans egna anteckningar. Han skrev:

> Jag försökte på våren 1938 att intressera [regeringen] och hade samlat de berörda statsråden samt alla ordinarie och extra ledamöter i kommissionen jämte ett mycket stort antal andra, som vi haft samarbete med, till ett eller rättare sagt två föredrag som jag höll i arméstabens föreläsningsrum. Därefter bjöd jag dem hem på supé. Därmed gavs en orientering om hela verksamheten och om bristerna. Tror någon, att det ledde till något intresse, bedrager han sig. Ej så mycket som en fråga, ej så mycket som en maning, ej så mycket som en orientering om det dock oroande läget som borde fordrat påskyndandet av arbetet. Att ingenting kom från försvarsministern Janne Nilsson var ej förvånande, ty han var dödsmärkt...[18]

Hur trovärdig kan denna notis vara? Den är skriven den 2 september 1939, 1½ år efter det att föredraget hållits. Påståendet är således en minnesbild föranledd av det nyligen utbrutna kriget. Det kan vara tendentiöst, bl a hade bristerna i den ekonomiska försvarsberedskapen accentuerats fram mot krigsutbrottet och åtskillig kritik riktats mot denna. Åkermans anteckningar rörande regeringsmedlemmar – Sköld

undantagen – är mycket beska, präglade av irritation och besvikelse.[19] Å andra sidan drabbades Åkerman själv synbarligen inte av någon kritik för sina göranden inom kommissionen. Även inom socialdemokratin synes han ha omfattats med viss aktning.[20] Med hänsyn till Åkermans uppfattning om försvarsfrågan i övrigt finns dock anledning misstänka, att hans omdömen även i konkreta fall skärptes mer än vad som kan ha varit motiverat.[21] Dock, om än hans påståenden kan misstänkas vara överdrivna, torde innebörden däri – dvs misslyckandet att skapa större gensvar hos regeringen – ha varit korrekt. Detta framgår när påståendet sätts in i ett större sammanhang. Före 1938 hade regeringen inte velat satsa på den ekonomiska försvarsberedskapen. Intresset för dess problem ökade sannolikt efter München-krisen, men inte heller då – när kommissionen fått ny ordförande med avsevärt närmare kontakter vis à vis regeringen[22] – ändrade denna sin uppfattning. När det gällde behandlingen av 1938 års petita, ville den – som tidigare – skära ned äskandet.

Rikskommissionen söker större anslag

Rikskommissionen hade begärt, och fått, 150 000 kronor för sin verksamhet fram till 1 juli 1939. I maj 1938 inlämnade den ett dispositionsförslag till Kungl Maj:t. Därur kan man notera, att kommissionen inom ramen för de anslagna medlen sökte påskynda verksamheten. Den önskade nämligen omfördela kostnaderna och öka löneposten med ytterligare 20 000 kronor. Möjlighet därtill fanns genom att reservation kvarstod i posten för forsknings- och försöksverksamhet.[23] Kommissionens önskan villfors.[24]

I mitten av september överlämnades så äskandet för nästkommande budgetår. Nu sökte kommissionen avsevärt större medel för den industriella planeringen. Den begärde 70 000 kronor utöver vad som tidigare utgått. Genom att kommissionen helt ville omfördela anslagen nådde den en för industriavdelningen sammanlagd lönepost av 145 000 kronor, dvs nära nog samma belopp, som tidigare utgått för avdelningens hela verksamhet.

Ändock kan påstås att rikskommissionen var återhållsam. Summeras kraven på teknisk personal blir resultatet att kommissionen önskade

anställa tre pensionerade officerare samt få möjlighet att låta samtliga ingenjörer inom verkstadssektionen också arbeta där. Genom att den ordinarie personalen avlönades via särskild stat – med en storleksordning av 70 000 kronor 1938 – uppgick de totala lönekraven till 215 000 kronor. Sammanlagt begärde rikskommissionen inför 1939/40 320 000 kronor.

Vad ansåg då regering och riksdag om önskemålen?

I propositionen fann Per Edvin Sköld, att kommissionen begärt ett betydligt högre belopp än tidigare. Han ansåg sig ej kunna biträda denna önskan. Argumenteringen var inte utförlig. Försvarsministern fann att, med hänsyn till de extraanslag som utgått, 137 000 kronor vore ett rimligare belopp. Sköld ville dock höja denna summa till 180 000 kronor. "Så långt som till det av kommissionen föreslagna beloppet – innebärande en reell höjning med över 60 % – anser jag mig emellertid icke kunna gå."[25]

Högerpartiet hade motionsvägen ställt sig på samma nivå som rikskommissionen.[26] Utan att debattera anslagsramen valde riksdagen att bevilja begärda 320 000 kronor.[27] Liksom tidigare led således regeringen nederlag, när det gällde satsningen på den ekonomiska försvarsberedskapen.

Rikskommissionen sökte emellertid också medel utanför de ordinarie.

Det första initiativet kom redan i september 1936, ett par månader efter det att beredskapskommittén för järnverk och verkstäder bildats.[28] Dess ordförande, Wiking Johnsson från Jernkontoret, föreslog Åkerman att skrivelse skulle överlämnas till Kungl Maj:t med begäran om extra anslag för två medhjälpare till kommittén. Kostnaderna skulle kunna begränsas till 20 000 kronor för det resterande budgetåret.[29]

Rikskommissionen ingick med begäran om 18 000 kronor. Den motiverade sina önskemål med att den ej ville ta på sitt ansvar att dröja ända till nästa budgetår, eftersom man hunnit så långt, att den svåra detaljplaneringen inte borde uppskjutas.[30]

Kungl Maj:t beviljade 16 000 kronor. Medlen togs ur lant- och sjöförsvarets anslag till extra utgifter samt flygvapnets anslag för industrins krigsorganisation.[31]

Nästa initiativ kom också från en industrirepresentant. Det var emel-

lertid av en helt annan storleksordning. Vid sammanträde i plenum den 18 mars 1938 föreslog Volvo-chefen Assar Gabrielsson att rikskommissionen, för att underlätta verkstadsindustrins övergång till massproduktion i krig, skulle begära ett anslag på 750 000 kronor under en treårsperiod.[32] Avsikten var att för dessa medel anställa specialister på materielfrågor, arbetsmetoder m m. Till detta föreslog Gabrielsson, att kommissionen hos Kungl Maj:t begärde ett engångsbelopp på 7,5 miljoner kronor för anskaffning av nödvändiga mätverktyg och specialmaskiner.

Det är ovisst hur dessa förslag mottogs av övriga ledamöter. Så stora belopp hade aldrig förut varit föremål för överväganden. Synbarligen var Volvo-chefen okonventionell i sitt förslagsställande; det märks när man noterar andra lösningar som han förde fram.[33] Graden av realism bör av de övriga ha betraktats som låg. Med tanke på hur rikskommissionens avsevärt mindre kostnadsförslag tidigare – och senare – mottogs av regeringen torde man ha bedömt utsikterna att erhålla en kvarts miljon kronor ytterligare per år enbart för verkstadsindustrins förberedande som små. Om detta säger materialet intet. Klart står emellertid, att förslaget aldrig fördes fram, åtminstone inte i den formen och inte med sådana belopp. Det stimulerade dock till ytterligare aktivitet.

Under våren 1938 diskuterades som nämnts en omprövning av tempot i genomförandet av 1936 års försvarsordning. Inspirerad av det gabrielssonska förslaget sökte general Åkerman förmå försvarsstabschefen, general Olof Thörnell, att ta upp också kommissionen i sitt äskande.[34]

Det agerande som ägde rum i mars, april och maj månader 1938 i samband med försvarsförstärkningen var komplicerat och tillgängliga notiser är endast fåtaliga nedslag i händelseförloppet.

Följande inträffade från den 16 mars – när regeringen återtog propositionen – till den 1 juni – när den nya propositionen godkändes av riksdagen.

Två dagar före regeringens omsvängning i riksdagen synes den ha givit Thörnell i uppdrag att snabbutreda försvarets krav.[35] De olika försvarsgrenarna var klara med sina förslag i början av april.[36] Rikskommissionen torde ha lämnats utanför detta inledande skede. Det

framgår av ett brev som Åkerman den 9 april sände till försvarsministern, Janne Nilsson. Åkerman skrev att han "under hand" erfarit att försvarsstaben givits i uppdrag att verkställa utredning, men att rikskommissionen ej uppmanats lämna något förslag till anslagsäskanden. Kommissionen hade emellertid behov av medel – Åkerman nämnde att Gabrielsson väckt förslag om anslagsäskanden till verkstadsindustrin m m – och försvarsministern mer eller mindre uppmanades att lämna direktiv också till rikskommissionen.[37] Några sådana torde inte ha givits; ingenting i det följande tyder på något sådant.

Thörnell och Åkerman samrådde emellertid om ett förslag som sannolikt Åkerman lagt fram och som innebar att kommissionen skulle få 100 000 kronor ur extraanslagen. Den senare har relaterat diskussionens förlopp i en promemoria daterad den 28 april, samma dag som kommissionen i plenum sammanträdde för att bl a ta ställning till Volvo-chefens initiativ.[38]

Åkerman meddelar följande:

> Före den 28 april, såvitt jag kan erinra mig den 23, besöktes jag av Thörnell, som sade sig skola upptaga [de] 100 000 kr i sitt förslag och samtyckte jag då till att han fick skrifva, att samråd under hand ägt rum med mig personligen. Den 30 april, efter plenisammanträdet den 28, då Thörnell ingenting nämnde om hvad han upptagit, oaktadt jag tämligen direkt uppmanade honom därtill och yttrade mig som om de 100 000 voro upptagna, ämnade jag ringa till Janne Nilsson för att bedja honom stödja de 100 000, men ville först säkert veta om de voro upptagna. Ringde därför Thörnell och fick veta, att han af principiella skäl ej upptagit dem. Den 2 maj besökte jag honom och beklagade, att jag ej fick de utlofvade 100 000. Han sade sig skola, när propositionen väl var genomförd, försöka hjälpa mig. Vi överenskommo om ett sammanträde med förvaltningscheferna, när propositionen framlagts. Den 3 maj meddelade jag statssekreteraren Wärn, att samrådet mellan Thörnell och mig icke betydde, att jag gillade hans hemställan. Jag bad W meddela detta till J Nilsson.

Så långt general Åkerman. Thörnell torde, som nämnts ovan, ha fått försvarsgrenarnas kostnadsalternativ i början av april. Den 25 samma månad överlämnades äskande till regeringen, och den 29 tog regeringen de framlagda kraven i konselj.[39]

Under maj månad behandlades ärendet i statsutskottet. Även i detta skede planerade Åkerman att söka pressa igenom sina önskemål.

Den 6 maj förfärdigades nämligen en promemoria om det lämpligaste tillvägagångssättet vid försök att påverka statsutskottet. Enligt promemorian fanns vissa möjligheter lämnade i propositionen: "ett eller annat ändamål, som icke upptagits i anslagsplanen [kunde] finnas lämpligen böra tillgodoses". En genomgång av rikskommissionens möjligheter gav vid handen, att det fanns olika handlingsalternativ. Kommissionen kunde träffa överenskommelser med förvaltningarna om framställningar även rörande industriell försvarsberedskap. Men metoden var inte lämplig, då försvarsstabschefens förslag och propositionen i sin tur byggde på förvaltningsmyndigheternas "av vissa instruktioner" bundna förslag. Vidare ansågs motionsvägen som utesluten. En framkomlig väg vore däremot att muntlig framställning gjordes till representanter för statsutskottet med syfte att åstadkomma ett uttalande av utskottet i angiven riktning. Ärendet behandlades inom statsutskottets första avdelning, där dess ordförande, Theodor Borell, och vice ordförande, Algot Törnkvist,[40] enligt promemorieförfattaren hade det största inflytandet. Promemorian innehöll också ett förslag till hur ett dylikt utskottsutlåtande borde formuleras, nämligen att "myndigheternas arbete med planläggningen rörande användningen av den anskaffade materielen ävensom med fördelning därav på olika företag, bör utformas i samarbete med rikskommissionen, som även i viss omfattning bör utföra erforderliga utredningar på detta område, varvid kostnaderna härför böra bestridas av ifrågavarande anslag".[41]

Om agerandet fullföljts – därom finns inga notiser – har det misslyckats. Utskottsutlåtandet innehåller nämligen inga formuleringar av den innebörd, som skisserats i promemorian.[42]

Vilka slutsatser kan dras ur det skedda?

För det första kan konstateras, att en företrädare för industrin stod som initiativtagare. Den summa som rikskommissionen sökte få var dock avsevärt mindre än vad Gabrielsson föreslagit. Intet är känt om hur beloppets storlek bestämdes.

För det andra kan konstateras att kommissionen lämnades utanför det extra anslaget, både när direktiv kring äskandena lämnades och när de poster som ingick däri bestämdes av riksdagen.

Det mellanliggande förloppet – samrådet mellan Åkerman och Thörnell – är mera obekant. Anledningen härtill är, att den enda no-

tis om mellanhavandena som påträffats stammar från Åkerman. Det går dessutom inte att bestämt avgöra, när denne skrivit ned sin redogörelse.[43] Att samtal ägt rum står klart. Frågan är huruvida den något egendomliga dager Åkerman ställt Thörnell i kan vara korrekt.

Ingenting i Åkermans skildring strider mot sammanhanget. Varje enskildhet – förutom Thörnells tystnad den 28 april – kan på ett naturligt sätt förklaras.[44] Åkermans anteckning torde få tolkas som ett försvar mot Thörnells formulering om samråd mellan honom och rikskommissionens ordförande.[45] Det är inte troligt att Åkerman gått med på en sådan utan att ha fått igenom sina krav. Därmed får antas att man överenskommit om att rikskommissionen skulle tas upp av försvarsstabschefen. Denne har emellertid av någon anledning – Åkerman använder uttrycket "principiella skäl"[46] – inte ansett sig kunna fullfölja åtagandet. Han ska dock ha lovat att söka hjälpa Åkerman, när propositionen var genomförd. Om så skett, framgår inte ur tillgängliga notiser.

Förloppet är oklart, men slutsatsen blir att försvarsstabschefen inte så starkt ville prioritera den ekonomiska försvarsberedskapen, att han var beredd att söka medel för dess verksamhet.

Sammanfattning

Rikskommissionen insåg i början av 1938 att de medel som stod till förfogande inte var tillräckliga. Den sökte därför påverka regering och riksdag så att kommissionen skulle mötas med större förståelse när krav framställdes. Åkerman försökte genomdriva att kommissionen togs med i det första 70 miljoners-anslaget och få 100 000 kronor extra för sin verksamhet. Försöken misslyckades. Däremot fick kommissionen ett mindre extra anslag 1936 och den fick sina petita godkända av riksdagen. Den begärde och fick 70 000 kronor ytterligare för budgetåret 1939/40.

Försvarsstabens chef, general Thörnell, tog, trots Åkermans påtryckningar, inte med rikskommissionen i sitt äskande inför 70 miljonersanslaget. Anledningen är oklar; Åkerman använder uttrycket "principiella skäl" när han anger Thörnells bevekelsegrunder.

Näringslivets representanter stod för åtskilliga av initiativen. Jern-

kontorets chef, Wiking Johnsson, föreslog att extra anslag skulle begäras för tekniker. Volvo-chefen, Assar Gabrielsson, lade fram förslag av en storleksordning som dittills inte förekommit inom kommissionen: 750 000 kronor under en treårsperiod samt 7,5 miljoner till verktyg och maskiner. Initiativet resulterade emellertid blott i att Gabrielsson därigenom inspirerade Åkerman till ovan nämnda 100 000 kronor.

Regeringen synes inte ha tagit intryck av rikskommissionens påtryckningsförsök. Kommissionen togs inte med i direktiven inför 70 miljoners-anslaget. Regeringen var heller inte villig att 1939 öka kommissionens anslag i den omfattning kommissionen begärt. Däremot beviljade den extra anslag 1936.

Riksdagen gick emot regeringen och beviljade 1939 de begärda medlen. Högerpartiet hade därvid i motion ställt sig på den högre anslagsnivån.

VI. Den statliga reservlagringens tillkomst

Den 13 maj 1937 lade regeringen fram en proposition "angående anslag till statlig lagerhållning". Riksdagen godkände den och beviljade därmed 70 miljoner kronor att användas för statlig import. 1939 hade varor för nästan 300 miljoner kronor inköpts och lagringen ökade starkt i omfång fram till april 1940. Då inskränktes kraftigt möjligheterna att bedriva utrikeshandel genom tyskarnas anfall mot Danmark och Norge samt inrättandet av den s k Skagerackspärren.

Reservlagringen var det mest betydelsefulla inslaget i den ekonomiska försvarsberedskapen, därom är olika bedömare ense.[1] Den var också internationellt en unik företeelse. Bara detta gör att frågan om dess tillkomst förtjänar extra intensiv behandling. En sådan görs dessutom möjlig av – den för rikskommissionens del ovanliga – rikedomen på detaljerat källmaterial. Kommissionens kanslichef Karl Åmark har nämligen fört noggranna anteckningar från olika sammanträden där frågan diskuterades.[2]

Kapitlet är uppdelat på två avsnitt. Det första omfattar ärendets behandling i rikskommissionen; det andra de politiska ställningstagandena. Analysen baseras på tre nyckelfrågor: Vilken var målsättningen med lagringen? Hur väsentlig var i det sammanhanget beredskapssynpunkten och hur mycket betydde det yttre trycket för agerandet?

Gustav Cassel föreslår ökad lagerhållning

År 1936 markerade en klar försämring i den internationella situationen. Abessinien-konflikten och sanktionspolitikens misslyckande, remilitariseringen av Rhenlandet, utbrottet av det spanska inbördeskriget samt bildandet av antikominternpakten var uttryck för det skärpta läget. I Sverige tycks man framför allt ha sett Nationernas förbunds misslyckade sanktionspolitik mot Italien som ett allvarligt tecken inför framtiden.[3]

Den kände nationalekonomen professor Gustav Cassel föreslog i ett par tidningsartiklar i början av 1936 en ökad lagerhållning genom utbyte av guld och valutor mot varor. Valutasituationen i Sverige hade utvecklats därhän att stora belopp i guld och utländska valutor fanns i riksbanken. Det var, enligt Cassel, inte bara onödigt utan också riskabelt att hålla valutareserv bara på det traditionella sättet. Den kunde genom den förändrade politiska situationen i Europa blott till liten del användas på normalt sätt, t ex för utlandsinvesteringar. Reserven var således, ansåg Cassel, improduktiv. Stor risk fanns också att den i ett krisläge blev värdelös. Bättre vore att helt enkelt byta ut en del av valutorna mot för folkhushållet viktiga varor.[4]

Frågan om ökad lagerhållning tas upp i rikskommissionen

Cassels föga ortodoxa syn på valutaläget mötte ringa gensvar före årsskiftet. Därefter gick utvecklingen desto fortare. Under januari–mars 1937 diskuterades ärendet inom rikskommissionen, dels i ett särskilt utskott, dels i plenum. Sin upprinnelse hade frågan i det finansutskott som fanns inom kommissionen. Till dess sammanträde i december 1936 hade kommissionens kansli utarbetat en kort promemoria om lagring och lagringskostnader.[5] Påträffat källmaterial medger inte något utpekande av någon eller några som initiativtagare. Man kan heller inte påstå att Cassels tankegångar i detta skede var utgångspunkten för agerandet. Den 21 december beslöts att ett särskilt utskott skulle förbereda frågan.[6]

Detta särskilda utskott sammanträdde första gången i början av januari 1937. Sammansättningen var väl ägnad för en representativ diskussion av frågan. Utskottet bestod nämligen av generaldirektören vid lantbruksstyrelsen Erik Insulander och kommerserådet Harald Carlborg vilken var chef för industribyrån vid kommerskollegium. Vidare deltog verkställande direktören i ingenjörsvetenskapsakademien Axel Enström, riksbankschefen Ivar Rooth samt vice verkställande direktören i Sveriges Industriförbund Gustaf Settergren. Därtill deltog överstelöjtnant Olof Thörnell i överläggningarna. Från rikskommissionen kom Jochum Åkerman, Sven Thorén samt Karl Åmark.

Det första sammanträdet var helt kort. Man tog emellertid upp och

berörde två av de problem vilka sedan skulle debatteras utförligt: det om finansieringen och det om näringslivets intressen. Utgångspunkten för övervägandena var valutaläget. Rooth meddelade att riksbanken kunde ställa valutor till förfogande för import. Måhända kunde man den vägen ta hem vissa fordringar. Bl a uppgav riksbankschefen att det fanns 900 miljoner kronor infrusna i Tyskland. Innan man gick vidare i saken borde man, ansåg Rooth, låta Cassel utveckla sina tankegångar. Man beslutade adjungera denne. Rooth ville därtill se en representant från finansdepartementet och en från riksgäldskontoret i de fortsatta överläggningarna.[7] Från den senare myndigheten kom i fortsättningen en representant. Om man försökte engagera finansdepartementet på detta stadium – därom tiger källorna – har man inte lyckats. Ingen medverkan därifrån har konstaterats.

När det gällde näringslivets medverkan var man tydligen från början inne på en linje motsatt den som sedermera skulle förordas. Förutsättningen synes ha varit att företagen själva köpte och lagrade varorna. En sådan förutsättning kunde dock bara bli villkorlig. Således stod det från början klart, att företagarna ställde som krav för medverkan att de kunde räkna med att behålla extralagren också i ett krisläge. Näringslivet krävde dessutom att staten skulle lämna garantier mot förluster vid eventuella prisfall.[8] Inom kommissionen torde man därför tidigt ha tvekat om alternativet enskild lagring verkligen var realistiskt.

Utskottet möttes nästa gång den 22 februari 1937. Då deltog, förutom de tidigare nämnda, Gustav Cassel samt ordföranden i riksgäldsfullmäktige Karl Hildebrand.

Cassel höll ett anförande om sin syn på problemet. Han upprepade vad han tidigare anfört i tidningsartiklarna. Uppfattningen kan sammanfattas så: Den paradoxala valutasituationen måste utnyttjas på ett förnuftigt sätt. Man kunde utan svårigheter importera för 200–300 miljoner kronor extra. Cassel såg visserligen tecken till prisstegringar. Sådana borde emellertid inte hindra förslagets genomförande. Utbytet skulle också ses som en valutapolitisk nyttighet eftersom staten kunde suga upp köpkraft inom landet genom att lämna obligationer till riksbanken.

Cassels originella idéer skulle så småningom förskräcka några av deltagarna. Ännu var det dock ingen som ifrågasatte lösningen. Rooth upprepade att valutaanskaffningen inte var något bekymmer. Riksbanken var villig att medverka till ökad import. Hildebrand var litet mer tveksam. Han tog upp en fråga som skulle spela stor roll i de fortsatta diskussionerna. Hildebrand kunde inte tänka sig att extraimport och ökad lagerhållning inte skulle medföra kostnader också inom landet. Sådana kunde tvärtom förutsättas. De skulle få en oönskad effekt; de skulle blåsa under inflation. Rikskommissionen borde vidare nöja sig med en allmän hänvisning till läget och undvika att gå in på detaljer.[9] Med Hildebrands ståndpunkt hade två huvudalternativ tagit form. Det ena utgick från Cassels spekulativa uppfattning. Det innebar att man arbetade ut ett detaljerat förslag där de finansiella aspekterna betonades. Det andra alternativet kan måhända karakteriseras som traditionellt och pragmatiskt. Man skulle dra nytta av läget, men inte göra det till något självändamål. Den yttersta målsättningen var gemensam, nämligen önskemålet om en bättre beredskap.

I avseende på statens roll var deltagarna ense. Åter var Cassel den som tog upp en principdiskussion.

Cassel tillhörde de flitigaste debattörerna i 30-talets planhushållningsdebatt.[10] Han företrädde därvid den uppfattningen att statens ekonomiska roll skulle inskränkas till ett minimum därför att den fria företagsamheten bäst tjänade medborgarnas intressen. Ändå menade Cassel att staten skulle äga reservlagren. De måste emellertid isoleras från den allmänna marknaden, annars skulle de allvarligt störa denna. Cassel var dock i princip för att ställa detta potentiella maktmedel i statens hand, trots att denna kunde använda lagren i t ex prisreglerande syfte.[11]

Man kan dra en intresseväckande slutsats ur ståndpunkten. Motståndarna till djupgående statliga ingripanden medgav uppenbarligen att i de svåra lägen när samhällsekonomin var hotad fungerade inte de vanliga mekanismerna. Inställningen blir på så vis dubbeltydig. Cassels ståndpunkt fick f ö sin motsvarighet två år senare när högerpartisten Fritiof Domö i riksdagen kritiserade Per Edvin Sköld för att denne inte tillräckligt ihärdigt prövade sina planhushållningstalanger på den ekonomiska försvarsberedskapen.[12]

De som omedelbart företrädde företagarintressena tvekade starkt inför tanken på statligt engagemang. Till utskottssammanträdet den 12 mars[13] hade rikskommissionens kansli gjort ett utkast till förslag. Däri uttalades förhållandevis kategoriskt fördelarna med statlig lagring.[14] Vilhelm Lundvik, verkställande direktör i Sveriges industriförbund,[15] reagerade negativt på en sådan lösning. Näringslivet motsatte sig inte tanken på reservlagring, men hyste oro inför den. Främst anförde Lundvik därvid riskerna för störningar på marknaden. En bakomliggande oro torde därtill ha orsakats av det större problemet, risken för statlig styrning av prissättningen på vissa varor. Cassel hade ju framhållit att sådana risker fanns, men var optimistisk beträffande möjligheterna att förhindra dem. Företagarna såg synbarligen mindre ljust på utsikterna. På annat sätt kan man inte förklara Lundviks enträgna krav, att man skulle öppna möjligheter till enskild lagring. Att märka är därvid att företagarna inte längre talade om garantier mot prisfall.

Cassel fann vid sammanträdet för gott understryka, att förslaget skulle ses som en ren beredskapsfråga. Avsikten var givetvis inte att "inblanda staten i näringslivet".[16] Därom var man överens. Ändå vacklade man. På hemställan av Lundvik ändrades förslaget därhän att enskild lagring sattes i första rummet.[17] I den slutliga versionen ändrades detta och statlig lagring förordades åter. Som kompromiss framhölls att för de varor som behövde omsättas relativt ofta var enskild lagring att föredra.[18]

Den viktigaste slutsatsen av agerandet är att, trots de starka betänkligheter som fanns mot att ställa ett sådant maktmedel i statens hand, majoriteten av förslagsställarna hellre såg statlig än enskild lagerhållning. De handlade således mot sin principiella övertygelse blott för att tillförsäkra landet bättre beredskap. Beredskapssynpunkten slog alltså mycket starkt igenom när valet träffades.

På det praktiska planet var man däremot inte alls villig låta staten ta ansvaret. De lösningar som förordades var i stället alldeles tydligt beroende av ideologin. Staten kunde inte, menade man, ansvara för den inköpsorganisation som behövdes. Sitt tydligaste uttryck fick inställningen i ett inlägg av riksbankschefen som vid sammanträdet den 12 mars menade att om för mycket ansvar överläts på staten, fanns det

risk att resultatet blev något liknande första världskrigets beryktade bränslekommission.[19]

Deltagarna ville i stället skapa en organisation där de rätta personerna fick möjlighet att arbeta. Affärsskickligheten betraktades som avgörande. Den som sattes i ledningen för den nämnd eller kommitté som förordades måste ges stor frihet och inte bindas administrativt.[20]

Den 12 mars 1937 diskuterades målsättningen med reservlagringen. Det fanns två alternativ vilka emellertid inte uteslöt varandra. Frågan var i stället hur tyngdpunkten skulle läggas. Endera kunde man betona neutralitetsaspekten genom skyddet mot avspärrning eller så kunde man framhålla den stora militära betydelse lagringen skulle få.

Gustav Cassel menade att det ojämförligt viktigaste i sammanhanget var skyddet mot avspärrning och möjligheterna till en bättre folkförsörjning. Enligt Cassel hade frågan ett direkt politiskt intresse eftersom en god buffert mot handelsblockad gav landet ökad motståndskraft. Därmed inverkade lagringen direkt på möjligheterna att bedriva neutralitetspolitik i ett krisläge. Däremot ville Cassel inte betona de militära intressena så mycket. Enligt hans uppfattning var detta en politisk fördel.

En helt annan bedömning av situationen hade Ivar Rooth. Han ville i stället starkare framhäva de militära synpunkterna. Rooths bedömning av stämningen i riksdagen var att en stark stämning rådde för militära beredskapsåtgärder. Han ville få understruket att frågan var militärt oeftergivlig.

Flertalet hade samma uppfattning som Cassel. Åkermans uppfattning torde ha varit typisk. Kommissionens ordförande sade att i en kris fanns hot om handelsblockad. I ett sådant läge utgjorde reservlager ett betydelsefullt neutralitetsskydd. Givetvis skulle ett sådant skydd behöva kompletteras med ökade rustningar.[21]

Av speciell vikt var givetvis frågan om vilken omfattning lagringen skulle få. Den först upprättade versionen av förslaget innehåller en förteckning över varor som borde inköpas. Den slutar på 220 miljoner kronor.[22] Sannolikt var denna summa baserad på Cassels uppfattning om de belopp som lämpligen kunde förbrukas. Han hade ju angivit en ram på 200–300 miljoner kronor för ändamålet.

Efter utskottssammanträdet den 12 mars arbetade kommissionens kansli om förslaget inför det plenarmöte man beslutat skulle hållas den 22 mars. Den nya versionen kompletterades med ett alternativ som slutade på 165 miljoner kronor fördelade på två inköpsterminer. Den senare skulle sträcka sig till den 1 juli 1938. Alternativet sades vara tillkommet av lagringstekniska skäl och för att tillgodose främst de omedelbara kraven. Det belopp som upptagits för den första inköpsterminen skulle betraktas som "ett oeftergivligt minimum" för vad hänsynen till en någorlunda tryggad folkförsörjning och till försvarets önskemål skulle kräva.[23]

Vid plenarsammanträdena kompletterades deltagarlistan med några personer som fr o m mötet den 22 mars skulle bli tongivande och i väsentliga avseenden modifiera det ursprungliga förslaget. Det var bankmannen m m Knut Dahlberg, den socialdemokratiske riksdagsmannen Johan Bärg samt chefen för kommerskollegium Herman Eriksson. Engagerade i diskussionerna var vidare Jernkontorets chef Wiking Johnsson, industrirepresentanten Sigurd Nauckhoff från Bofors samt generaldirektören i socialstyrelsen Gunnar Huss.[24]

Dahlberg inledde diskussionerna med att ifrågasätta hela finansieringstanken. Han synes ha uppfattat förslaget som mindre realistiskt i den utformning som presenterades. Dahlberg vände sig mot att, samtidigt som framställningen var mycket detaljerad, behoven inte var tillräckligt utredda. Det hela hade för mycket karaktären av hastverk. Han ifrågasatte också finansieringsmetoden. Dahlberg ansåg för sin del att staten lika gärna kunde låna i vanlig ordning till lagringsköpen. Dahlberg föreslog att man gick in med en allmän principframställning samt begäran om ytterligare utredning. Möjligen kunde man också gå in med en begäran om ett mindre belopp, förslagsvis ett tiotal miljoner kronor.

Med Dahlbergs inlägg hade den pragmatiska linjen preciserats. I de fortsatta diskussionerna skulle alternativen stå mellan denna och den mer spekulativa linje Cassel företrädde.

Den som, egendomligt nog, direkt knöt an till Dahlberg var riksbankschefen, Ivar Rooth. Denne tycks plötsligt ha ändrat uppfattning. Rooth sade nämligen att det för riksbankens del inte var särskilt önsk-

värt att Cassels finansieringsmetod följdes. Riksbankschefen förefaller ha blivit vankelmodig. En möjlig orsak därtill kan ha varit de risker för inflation som Hildebrand påtalat.[25] Rooth sade sig nämligen inte vara beredd att ställa medel till förfogande för utgifter på den inhemska marknaden. Man får dock intrycket att Rooth reagerat spontant på Dahlbergs inlägg. Den förre följde nämligen sedan igen Cassel när denne presenterade en enkel lösning på problemet. Cassel höll med om att man inte fick göra utgifter inom landet med medel ur valutareserven. De summor som behövdes för lagerlokaler m m kunde dock med fördel tas över den ordinarie budgeten. Häri instämde genast Rooth.

Dahlberg drev inte sitt finansieringsalternativ längre än vad som redovisats. De som företrädde den pragmatiska linjen vände sig fortsättningsvis snarare mot den noggranna redovisningen av denna del i förslaget som, synes man ha menat, låste regeringen. Detta borde undvikas. Sålunda sade Herman Eriksson att han inte kunde förstå varför rikskommissionen måste ta ställning till finansieringsmetoden. Enligt hans mening borde man inte ge bestämda rekommendationer, utan mjuka upp förslaget på denna punkt.

Cassel lade hela sin prestige i vågskålen för sin linje. Utgångspunkten för hela frågan var ju det gynnsamma valutaläget. Detta borde betonas, inte skjutas undan. Cassel sade sig inte vara beredd ta på sitt ansvar att skjuta upp saken till följande år. Cassel hade kommissionens tjänstemän bakom sig, det visar ju de förslag som utarbetades. Åkerman uttalade sig också till förmån för Cassels linje. Han gick t o m än längre och ville utvidga partiet om finansieringen.

Det var emellertid den pragmatiska linjens uppfattning som skulle komma att dominera det slutliga förslaget. Den linjen var också mycket angelägen att få igenom förslaget,[26] men den bedömde möjligheterna helt annorlunda. Den ledande principen kan sägas ha varit att "på allt sätt underlätta för Kungl Maj:t att göra propositionen".[27] Johan Bärgs sätt att bedöma problemställningen kan betraktas som typiskt. Hans reaktion inför förslaget var att detaljrikedomen i förening med det snabba sätt på vilket ärendet behandlats kunde föranleda statsmakterna att tro att förslaget inte var vederhäftigt nog. Man fick inte vara överdrivet optimistisk angående möjligheterna att få igenom

förslaget. Det viktiga var att man inte band regeringen genom alltför många detaljer. Som erfaren parlamentariker undrade han därtill om man ännu tagit kontakt med berörda statsråd.[28]

Så hade synbarligen inte skett, och man ägnade en del diskussioner åt hur förslaget skulle överlämnas och i vilken form det skulle ske. Också på denna punkt skilde sig den spekulativa linjen från den pragmatiska. Och åter var det den senare linjens väg som valdes. Man beslöt att Åkerman skulle "söka känning" med regeringen både omedelbart efter sammanträdet den 22 mars och därefter med ett mer officiellt förslag. Detta skulle ges formen av en kort öppen skrivelse utan alltför många detaljer samt en hemlig bilaga där innebörden klarare utvecklades.[29] Vidare beslöt kommissionen att inte låta saken nå offentlighet, även detta för att lämna regeringen handlingsfrihet. Cassel – och Åkerman – var av annan uppfattning. Den förre ville offentliggöra förslaget på något stadium, "det måste bäras upp av en allmän mening".[30] Av intresse är för övrigt att konstatera den energi varmed Cassel stred för sin linje. Det allra sista yttrande Karl Åmark nedtecknat härrör från just Cassel. Däri pläderade denne ånyo för det mest omfångsrika förslaget, det som slutade på 220 miljoner kronor.[31]

I sitt förslag hemställde rikskommissionen emellertid om 165 miljoner kronor för det kommande budgetåret. Det större alternativet hade alltså fallit bort. Kraven var också mildrade och en motivering som talade för måttlighet och försiktighet hade införts. Med tanke på den ekonomiska situationen i landet och med tanke på att förslaget i och för sig var okonventionellt, är det troligt att själva storleksordningen fått majoriteten att tveka om möjligheterna att få igenom förslaget. Man gjorde avsteg från det alternativ som skulle ha givit det bästa skyddet bara för att få reservlagring till stånd.

Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap överlämnade således under hand en framställning till regeringen som innebar att denna borde föreslå inköp av betydelsefulla varor på vilka det skulle uppstå brist vid en eventuell avspärrning. Det stora värdet i en sådan lagring låg i dess betydelse för neutralitetens upprätthållande, för den civila och militära försörjningen.

Lagringen skulle administreras av ett statligt organ eftersom beredskapssynpunkten härigenom bäst skulle tillgodoses. Reservlagringen

skulle i görligaste mån hållas avskild från marknaden för att inte påverka den normala prisbildningen.

Importen skulle finansieras genom att riksbanken ställde guld och valutor till förfogande för betalning i utlandet; i ett sådant förfaringssätt låg också statsfinansiella intressen.

Kommissionen valde ett underhandsförfarande för att inte binda regeringen. Majoriteten ledamöter gjorde vad de kunde för att underlätta en, som de ansåg, mycket angelägen proposition.[32]

Riksdagens beslut

När Jochum Åkerman i början av april diskuterade förslaget med Per Albin Hansson, sade sig denne vara tveksam. Statsministern var inte beredd att föra fram rikskommissionens förslag, åtminstone inte i den form det hade. Anledningen till tveksamheten sades vara att förslaget kunde "missförstås", väcka oro och leda till prisstegringar. Regeringen avsåg emellertid att presentera förslaget i en annan form.[33]

Det är ovisst vad Per Albin Hansson kan ha menat när han sade sig frukta missförstånd i sammanhanget. Här ska blott påpekas ett samband som sannolikt hade stor betydelse. Vid denna tidpunkt hade ingen verksamhet av det slag som skisserats startats i något land. Samtidigt betraktades den internationella situationen med oro, vilket givetvis inte var något för Sverige unikt. Om då landet öppet börjat lägga upp lager inför krig kunde detta måhända väcka sådan uppmärksamhet utomlands, att åtgärden t o m försämrade situationen.

Regeringen valde att presentera förslaget på ett sätt som diskuterats inom rikskommissionen, men som där avvisats. Man kan måhända gå så långt som att säga, att det som förslagställarna ville undertrycka fördes fram som huvudmotiv inför riksdagen.

Förslaget om statlig lagerhållning presenterades nämligen i riksdagen första gången genom en promemoria intagen i finansdepartementets årliga proposition om fortsatt befrielse för riksbanken att inlösa sedlar mot guld. Promemorian tog upp de finansiella aspekterna på en ökad import.[34]

Inför riksdagen framställdes frågan som om den haft sitt upphov inom finansdepartementet. Den i finansministerns proposition intagna

promemorian diskuterade det stora valutaöverskottet och de risker som fanns förbundna därmed. Därför föreslogs bl a hemtagning av utländska fordringar genom ökad import. I promemorian avstod man från att diskutera beredskapssynpunkten. Denna överlämnades till handelsdepartementet.[35] Dess proposition utgår från resonemangen i finansdepartementets promemoria. Handelsministern hade låtit rikskommissionen yttra sig över finansdepartementets förslag. Kommissionen hade genom sitt yttrande riktat uppmärksamheten "därpå, att en dylik import även ur andra synpunkter lärer vara till gagn.[36]

Detta sätt att presentera förslaget kan med stor sannolikhet sägas vara ett taktiskt drag. Statsministern hade ju varit tveksam inför kommissionens förslag, men sagt sig vilja återkomma i annan form. Därmed torde han ha menat finansdepartementets utspel eller något liknande. I Gustav Cassels memoarer finns en ledtråd när det gäller att förklara den valda taktiken. Cassel har skrivit på tal om finansministerns proposition:

> Sådana ... ägnar ju riksdagen vanligen ringa uppmärksamhet och finansministern kunde säkerligen ha fått snart sagt vilket belopp han ville för ändamålet.[37]

Regeringen ville handla försiktigt. Så ville också majoriteten av förslagsställarna. Cassel däremot ville att frågan skulle nå offentligheten. Samma inställning hade Åkerman.[38] När denne träffade statsministern måste Åkerman ha meddelat sin avsikt att offentliggöra förslaget. Kommissionens ordförande avslutar nämligen det ovan anförda handbrevet till rikskommissionens ledamöter med att meddela, att Per Albin Hansson inte gärna såg att det talades om saken, men att han givetvis inte kunde hindra att så skedde.[39]

Åkerman tog också upp reservlagringen inför Sveriges industriförbund i ett anförande på dess årsmöte den 20 april 1937. Han nämnde dock inte att planer fanns överlämnade, utan nöjde sig med att kräva en dylik lagring.[40] Några dagar senare tryckte också Cassel på via en artikel i Svenska Dagbladet.[41]

Regeringen betonade de finansiella aspekterna.[42] Rikskommissionen hade pekat på den stora betydelsen av att ha reservlager när neutraliteten skulle upprätthållas i händelse av avspärrning. Argumentet bör

ha haft betydelse för regeringen; den nämnde det dock inte uttryckligen.[43] Också när det gällde övriga motiv framförda av kommissionen, var regeringen återhållsam. Det enda som nämndes i handelsdepartementets proposition var att råvaror för jordbrukets behov samt bränslen borde ges stort utrymme när inköpen gjordes. Försvaret nämndes inte.[44]

Kommerskollegium och statskontoret yttrade sig som remissinstanser. De tillstyrkte båda förslaget, statskontoret dock efter viss tvekan. Dess ställningstagande visar tydligt vad den utrikespolitiska situationen betydde för aktörerna. Statskontoret lät sina betänkligheter ge vika, eftersom intresset av en ökad beredskap "i nuvarande läge måste anses vara så starkt" att motargumenten inte borde hindra en positiv lösning.[45]

Högerpartiet överlämnade en motion. Det gjorde så redan i slutet av januari, således långt innan frågan tagits upp av regeringen inför riksdagen. Om motionen tillkommit på grund av självständigt agerande eller med anledning av vad som försiggick inom rikskommissionen är oklart. Motionärerna hemställde att riksdagen skulle begära förslag från regeringen om åtgärder för att stärka landets ekonomiska försvarsberedskap. Detta skulle ske genom att viktiga varor – främst för näringsliv och jordbruk – inköptes och lagrades.[46]

Motionen hade sannolikt föga inverkan på ärendets behandling. Den hänvisades till statsutskottet vilket sedermera i sitt utlåtande över regeringens förslag nöjde sig med att notera den såsom varande inaktuell.[47]

Riksdagen godtog propositionen utan diskussioner.[48] Den hade då att ta ställning till ett förslag som inte bara förändrats när det gällde motiveringar utan också när det gällde lagringsköpens omfattning och tempo.

Rikskommissionens tjänstemän hade räknat fram ett förslag som bara tog hänsyn till beredskapsintressena. Det hade slutat på 220 miljoner kronor. Summan sattes i det slutliga förslaget ned till 165 miljoner, varav hälften borde tas i anspråk innan 1938 års riksdag sammankallades.

I det förslag rikskommissionen förde fram i handelsdepartementets proposition togs återigen det större beloppet fram. Den ansåg emellertid samtidigt att inköpen skulle ske i måttligt tempo till en början.

Kommissionen föreslog därför att varor för 70 miljoner skulle inköpas till 1 juli 1938.[49]

Rikskommissionen hade alltså nu ansett att 70 miljoner kronor skulle vara ett tillräckligt belopp för det första årets upphandling. Handelsministern, Per Edvin Sköld, biträdde denna ståndpunkt. Möjligen skärpte han den något genom att anse beloppet vara "fullt" tillräckligt. Sköld underströk därtill att upphandlingen måste ske med försiktighet för att undvika att marknaden oroades "med prisstegringar och osund spekulation som följd".[50]

Tempot var således nedskuret ytterligare. Man torde kunna påstå, att denna sista nedprutning inte var resultatet av något nytänkande från rikskommissionens sida; de 70 miljonerna hade föreslagits från regeringshåll. Det finns föga av material från eventuella överläggningar mellan handelsdepartementet och kommissionen. Dock har en blyertsanteckning påträffats, vilken kan användas som underlag för påståendet att Sköld bestämt storleken. Anteckningen kan vara gjord av Sköld personligen, den kan också vara gjord av Åmark – de bägge hade mycket likartad handstil. Väsentligt i sammanhanget är att anteckningen ger intryck av att vara ett "förhandlingsbud" från departementet.[51] Ingenting har påträffats som motsäger antagandet. För uppfattningen talar vidare följande: Chefen för Jernkontoret, Wiking Johnsson, vilken ju deltog i överläggningarna, har i ett brev angående reservförrådsnämndens lagring av järn under hösten 1937 skrivit: "Då emellertid regeringen i mycket stor utsträckning beskurit det ursprungliga förslaget . . ."[52]

Man agerade med stor försiktighet. Regeringens återhållsamhet torde inte ha berott på bristande intresse för saken, snarare tvärtom. För att kunna föra fram och få igenom förslaget valdes ett mindre belopp och en argumentering som i första hand utgick ifrån valutatekniska överväganden. De militära övervägandena nämndes inte och neutraliteten inte uttryckligen. Vid sidan om har visats att för regeringen fanns ytterligare ett motiv. Genom förslaget fick den ett, visserligen litet men dock, finansiellt instrument för att motverka inflatoriska tendenser i samhällsekonomin.

Sammanfattning

Den statliga reservlagringen hade sitt ursprung, dels i det försämrade utrikespolitiska läget vid 30-talets mitt, dels i den gynnsamma valutasituationen vid samma tid.

Inför omvärlden presenterades frågan som om den haft sitt ursprung inom finansdepartementet och som om den i första hand varit ett valutaproblem som fått beredskapseffekter genom remissyttrande av rikskommissionen.

Det material som nu lagts fram visar dock med full tydlighet, att frågan hade sitt ursprung hos nationalekonomen professor Gustav Cassel samt att den först behandlats inom kommissionen innan regeringen fick kontakt med ärendet. Det torde vara av föga intresse att söka utreda frågan om varför kommissionens roll uteslöts i den officiella version som lämnades riksdagen. Med största sannolikhet ingick presentationen av ärendet i det taktiska mönstret och kommissionen torde ha varit införstådd därmed. Genom ett sådant förfarande fördes ju beredskapsmålsättningen inför offentligheten åt sidan. Förfarandet var mycket taktiskt och visar hur skickligt man kunde liksom i förbigående genomföra en i Europa unik och i det osäkra utrikespolitiska läget egentligen uppseendeväckande åtgärd.

Rikskommissionen hade framgång i sina strävanden att höja landets försörjningsberedskap i så måtto att regering och riksdag gick med på att inrätta statlig import och lagring av viktiga förnödenheter. Däremot blev varken omfattning eller tempo till en början av den storlek man inom kommissionen tänkt sig. Det förslag som tog hänsyn bara till beredskapsmålsättningen fick ge vika för belopp vilka till slut var en knapp tredjedel därav. Sänkningarna betingades dels av praktiska, dels av taktiska skäl. Rikskommissionens tjänstemän synes inte ha haft någon del i sänkningar motiverade av taktiska orsaker.

Militärledningen och de militära förvaltningarna agerade bara sporadiskt. De torde i första hand ha varit intresserade av varugrupper – bränslen och diversevaror – vilka kunde förbättra den militära beredskapen. Starkt gehör rådde vid diskussionerna för de rent militära intressena. När en höjning av diverseposten – den mest intressanta för militärens del – föreslogs av general Oscar Osterman, fick han den om-

gående fördubblad, från 10 miljoner till 20 miljoner kronor.

Många talesmän för de civila myndigheterna var inblandade i beslutsprocessen. Av störst betydelse var därvid ståndpunktstaganden av riksbankens chef, Ivar Rooth. Han var en av dem som tvekade inför statligt engagemang i näringslivet, men som lät beredskapssynpunkten ta överhanden och förorda statlig lagring. För Rooth torde därvid de militära intressena spelat stor roll. Han menade vid ett tillfälle att man borde framhålla de militära behovens oeftergivlighet. Som riksbankschef var han intresserad av att utnyttja valutaförråden. Rooth blev under händelseutvecklingens gång något mer tveksam att göra så. Möjligen var han därvid rädd att frisläppandet av stora belopp skulle bidra till en påspädning av den inhemska inflationen.

Riksgäldskontoret och kommerskollegium representerades också av respektive chef. De synes bägge ha varit positivt inställda. Den enda tvekan som yppades var Karl Hildebrands farhågor för inflation genom finansieringsformen.

Statskontoret var den enda myndighet som tvekade inför förslaget. Det menade att staten kunde göra stora förluster genom lagringen, men lät dock det oroliga utrikespolitiska läget utgöra tillräcklig bevekelsegrund för ett tillstyrkande.

Näringslivets talesmän var intresserade av en förbättrad försörjningsberedskap. Jernkontorets chef, Wiking Johnsson, tryckte därvid på de militära intressena. Näringslivets representanter såg emellertid också affärsmässigt på problemen. De oroades av eventuella störningar i den normala marknaden och förordade försiktighet vid inköpen så att inte prisstegringar skulle bli följden. Lagring i enskild regi var enligt rikskommissionens utredningar förenad med alltför stor osäkerhet – just därför att företagen såg rent affärsmässigt på saken. Ändock önskade industriförbundets representant, Vilhelm Lundvik, till en början inte binda förslaget vid statlig lagring. Han torde sedermera ha ändrat sig, ett förhållande som visar hur starkt beredskapssynpunkterna slog igenom.

Regeringen valde att presentera förslaget som en i första hand finanspolitisk fråga. Däri låg två fördelar. Genom den föreslagna finansieringsformen fick man ett finanspolitiskt instrument genom vilket man, om än i liten skala, kunde påverka inflationen. En finanspolitisk

proposition väckte föga uppmärksamhet. Därigenom vann regeringen sitt måhända främsta syfte. Den ville nämligen gå försiktigt fram för att förslaget skulle väcka liten uppmärksamhet och därigenom lättare kunna genomföras. Försiktigheten fick emellertid också regeringen att sänka det föreslagna beloppet från 165 miljoner kronor det första året till knappt hälften, eller 70 miljoner kronor. Den optimala beredskapen låg vid 220 miljoner kronor. Genom olika överväganden hade man slutligen fjärmat sig från denna med ⅔.

Inställningen i allmänhet från riksdagens sida är oklar. Att högerpartiet var positivt inställt visar dess motion i ärendet. I övrigt kan viss tveksamhet ha rått. Så var t ex Per Albin Hansson tveksam, möjligen inför en befarad negativ reaktion från riksdagens sida.

En politiker, socialdemokraten Johan Bärg, deltog i förarbetena. Han var mycket angelägen att förslaget skulle gå igenom. För honom gällde det att underlätta sakens behandling för regeringen. Bärg torde vara en av dem som låg bakom nedskärningar och ändrad argumentering. För honom torde taktiska synpunkter ha uppfattats som praktiska; man kunde göra avkall på beredskapens omfattning om detta betydde att man över huvud fick igenom förslaget. Frågan är vilken roll han spelade gentemot inblandade regeringsmedlemmar. Av tillgängligt material att döma agerade han inte medan förslaget utarbetades. Om han gjort så ändå, och om han tog kontakt när proposition förbereddes är obekant. Med tanke på Bärgs ställning i det socialdemokratiska partiet[53] är det aningen märkligt att man ej sökte använda Bärg under förarbetena.

Samma inställning synes en av de övriga representanterna, verkställande direktören i Bankföreningen Knut Dahlberg, ha omfattat. Han hade själv varit statsråd och tänkte uppenbarligen efter samma linjer som Bärg. Dahlberg torde f ö ha tillhört de mest inflytelserika deltagarna i förarbetena.

Dahlberg torde ha varit den som stod längst ifrån en annan person med stort inflytande, professor Gustav Cassel. Denne hade initierat hela projektet samt föreslagit det ursprungliga beloppet. Cassel torde ha tillhört dem som i det längsta yrkade på den optimala beredskapens försteg framför taktiska och andra dispositioner.

VII. Reservlagringen 1937—1939

Statens reservförrådsnämnd (RFN) tillsattes den 1 juli 1937.[1] Ledningen var fåtalig och dominerad av näringslivet. Som verkställande ledamot fungerade direktör Walter Wehtje.

I stora drag organiserades lagringen fram till krigsutbrottet på följande sätt. Rikskommissionen utredde genom statistiska undersökningar de behov som borde tillgodoses. Inom ramen för de belopp riksdagen fastställde överlämnades från kommissionen förslag på de varor – kvantiteter och kostnader – vilka borde inköpas.

Nämnden träffade avtal med skilda företag om lagring av varorna. När så skett hemställde den hos regeringen om bemyndigande. När detta kommit gick nämnden ut på världsmarknaden och köpte varorna. Nämnden lagrade således före kriget inte i egen regi.[2]

Lagringsverksamheten måste i detta sammanhang behandlas mycket rapsodiskt. Hela verksamheten var av stor omfattning; det räcker med att påpeka att därigenom ökade svensk import före kriget av de mest skilda varuslag till ett belopp av nära 300 miljoner kronor.

Verksamheten ska belysas via tre studier. Den första behandlar i korthet nämndens anslag och den forcering som ägde rum fram mot krigsutbrottet. Den andra visar hur nämndens medel kunde användas för att höja kapaciteten inom svensk industri. Rikskommissionen försökte nämligen skaffa specialmaskiner för granattillverkning 1938. Behandlingen av dess initiativ visar hur olika grupper ställde sig till en renodlad beredskapsfråga. Den tredje studien handlar om lagringen av flytande bränslen, ett viktigt och omdiskuterat beredskapsspörsmål.

Anslagen ökar efterhand

Anslagsramen för det första året hade satts vid 70 miljoner kronor. Inför budgetåret 1938/39 skedde inga förändringar.[3] Till påföljande år önskade emellertid rikskommissionen forcera verksamheten. I no-

vember 1938 överlämnade reservförrådsnämnden en skrivelse till kommissionen där nämnden föreslog inköp för 60 miljoner kronor fram till juli 1940. Den motiverade inte förslaget. Beloppet torde få ses i samband med den faktiska inköpstakten. Det utgjorde cirka hälften av vad nämnden köpt fram till juli 1938. Rikskommissionen i sin tur förordade 80 miljoner kronor. Därmed skulle man nämligen nå upp till ursprungsförslaget, 220 miljoner kronor.[4]

Till regeringen överlämnades ett kompromissförslag att skaffa varor för 70 miljoner kronor. Kompromissen baserades på svårigheterna att lagra stenkol och koks. Så stora kvantiteter som kommissionen ville lagra tillät – enligt nämnden – inte omständigheterna. För att ändå säkra kontinuiteten, och därigenom tempot, i lageruppbyggnaden föreslog nämnden att den därtill finge ta medel i anspråk vilka var avsedda för budgetåret 1939/40. Regering och riksdag följde nämndens förslag.[5]

En viss forcering hade således inletts under vintern 1938. Takten skulle sedan ökas betydligt. Redan ett par månader efter regeringens proposition i frågan återkom reservförrådsnämnden. Den ansökte om ytterligare 70 miljoner kronor för kommande budgetår. Givetvis tillkom den nya framställningen i samarbete med rikskommissionen. Nämnden skrev i mars 1939 till kommissionen och hemställde om att få förslag till ytterligare inköp "vilket på grund av rådande förhållanden synes vara ett intresse av största vikt". Formuleringen är lättförklarlig. Några dagar innan nämnden skrev till kommissionen hade Tyskland gjort slut på Tjeckoslovakiens självständighet.

Fem dagar senare överlämnades en skrivelse till regeringen och en månad därpå följde proposition. Handelsministern, Gustav Möller, ansåg förslaget vara välbetänkt och tillstyrkte det. Då hade nämnden köpt varor för 210 miljoner kronor. Den hade således nära nog fullföljt rikskommissionens ursprungliga förslag. I och med att riksdagen beviljade också de sistnämnda 70 miljoner kronorna var man alltså uppe i 280 miljoner innan kriget bröt ut.[6]

Ett exempel på vad utvidgningen fick för resultat kan ges. Nämnden gick nämligen med på rikskommissionens förslag att föreslå en uppmjukning av inköpsbestämmelserna. Dessa gällde ju bara utländska varor betalade i utländsk valuta. Vid sidan av beredskapssyftet var

reservlagringen motiverad av att finna användning för de i riksbanken befintliga tillgångarna på guld och utländska valutor. Representanter för järnhanteringen hade emellertid framhållit att en mycket effektiv beredskapsåtgärd skulle vara att lägga upp ett lager av svensktillverkad göt.[7]

Nämnden gick med på ett förslag att för 3,5 miljoner kronor köpa och lagra sådant halvfabrikat. Regering och riksdag gick också med därpå.[8]

Exemplet visar att en viss förskjutning mot beredskapsmålsättningen ägde rum när det utrikespolitiska läget försämrades 1939.

I huvudsak rådde enighet både rörande lagringens allmänna omfattning och tempot i inköpen. Den ende som i skarpa ordalag kritiserade inköpspolitiken var en av dem som varit med vid kommissionens tillkomst, professor Gustav Cassel. Han menade att man var alltför försiktig beträffande anslagen.[9] Andra bedömare hyste samtidigt den uppfattningen att importen under sommaren 1939 hade nått sådan omfattning, att den påverkade kapitalbalansen, dock inte allvarligt.[10]

Förlagslån för maskinanskaffning

Ett av nyckelproblemen när det gällde att förbereda industrins mobilisering låg i maskinbeståndet. Rikskommissionen insåg tidigt detta och var 1938 klar att lägga upp ett omfattande maskinregister. I början av året företogs en specialinventering av tillgången på maskiner särskilt lämpade för krigsmaterielproduktion. Den fick till resultat att betydande brister upptäcktes. Antalet svarvar – särskilt revolver- och automatsvarvar – var så litet att "med all sannolikhet [måste] en nedskärning av de nu planerade produktionsprogrammen [ske]".[11]

För att snarast råda bot på situationen skrevs en promemoria under inventeringens gång. Promemorian sändes till regeringen i mars 1938. Däri hänvisades till de preliminära resultat som nåtts och en lösning föreslogs. En betydande avlastning beträffande svarvbehovet skulle kunna åstadkommas och samtidigt personalbehovet minskas om man kunde öka tillgången på högproduktiva automatmaskiner. Sådana var emellertid både specialiserade och dyrbara. Flertalet verkstäder skulle

inte själva kunna bära investeringskostnaderna utan staten fick träda emellan. Kommissionen föreslog därför att maskinerna anskaffades av staten och ställdes, "på fördelaktiga villkor", till företagens förfogande. Den förväntade sig att "en ganska livlig efterfrågan" skulle bli resultatet.

Möjlighet fanns att använda delar av de anslagna medlen till statlig lagerhållning, medel som också kunde användas för anskaffning av "varor, vilka erfordras för näringslivet men ej kunna frambringas i tillräcklig mängd inom landet". Något preciserat belopp för ändamålet begärdes inte.[12]

Regeringen skickade förslaget på remiss till kommerskollegium. Idén att begagna låneformen synes härröra därifrån. Kommerskollegium tvekade nämligen inför tanken på ett direkt statligt engagemang. Det förordade därför att medlen i stället räntefritt eller mot låg ränta ställdes till företagens förfogande. Än mer betydelsefullt för den fortsatta utvecklingen var att kommerskollegium ville vidga målsättningen. Det varnade för att förslaget eljest kunde uppfattas som om staten ensidigt gynnade vissa verkstadsföretag.[13]

Regering och riksdag stödde förslaget så som det utformats av kommerskollegium. Handelsministern fann det beaktansvärt ur beredskapssynpunkt och föreslog 5 miljoner kronor som ett lämpligt avvägt belopp för ändamålet.[14]

Rikskommissionens förslag hade sålunda anammats, men målsättningen var något förskjuten. Möjlighet att låna skulle ges alla verkstäder som ville investera i maskiner vilka kunde vara av vikt för beredskapen.

Förlagslånen administrerades så, att rikskommissionen föreslog vilka företag som borde ges tillfälle till maskinanskaffning. Kommerskollegium valde sedan ut de företag som skulle komma i åtnjutande av lånen. Kommissionen skickade i juli 1938 en förteckning på 175 verkstadsföretag och järnbruk samt på maskiner vilka var betydelsefulla ur beredskapssynpunkt.[15]

Hade nu företagen något intresse för denna form av investeringsverksamhet?

Rikskommissionen hade förmodat att efterfrågan skulle bli livlig. Så tycks också ha varit fallet. När kommerskollegium skrev till Kungl

Maj:t angående fortsatt låneverksamhet för budgetåret 1939/40 hade 38 ansökningar på sammanlagt nära 7,5 miljoner kronor kommit in. Verksamheten startade i augusti 1938 och det nya förslaget överlämnades i december. På fyra månader hade således, vad gällde ansökningar, anslagsramen överskridits med 50 procent. Vid samma tid hade dock bara ansökningar för 1 miljon beviljats. Alla hade emellertid inte behandlats och enligt kommerskollegium återstod många vilka skulle tillstyrkas. Intresset var således stort, men gällde det sådana maskiner rikskommissionen i första hand tänkt sig? Svaret blir, tillspetsat, nej tvärtom. Synbarligen sökte många företag utanför de som primärt avsetts och de ansökte om lån för annat än maskiner. Detta skapade ett tryck på långivarna. Kommerskollegium meddelade självt, att ett kemiskt-tekniskt företag – Astra – hade ansökt om lån på 600 000 kronor. Ansökningen betraktades som så betydelsefull, att kommerskollegium ville ändra direktiven.[16]

Målsättningen skulle ånyo vidgas. Därmed hade den ytterligare minskat möjligheterna för kommissionen att få sina speciella önskemål tillgodosedda.

Från 1939 kunde förlagslånen begagnas inte endast för anskaffning av maskiner utan också för "apparaturer, specialinredningar av arbetslokaler m m" och lån gavs inte bara till verkstäder och järnbruk. Med dessa ändrade riktlinjer beviljades nya 5 miljoner kronor för 1939/40.[17]

Sådana investeringar var betydelsefulla även ur beredskapssynpunkt. Men utvecklingen var enligt rikskommissionen förfelad. Kommissionen gick därför ånyo till aktion.

Den hade ju försökt åstadkomma högre kapacitet vad gällde sådan maskinell utrustning som medgav masstillverkning av ammunition. I december 1938 hade endast tre ansökningar vilka omfattade sådana maskiner kommit in. Därför överlämnades en ny promemoria "angående anslag för förstärkande av industrins utrustning med hänsyn till krigsmaterieltillverkning".[18]

Behovet av högeffektiva automatmaskiner för ammunitionstillverkning beräknades till 25 à 30 stycken. De hade så hög kapacitet att de inte kunde utnyttjas till fullo under normal fredsproduktion. De tillverkades inte inom landet. Rikskommissionen föreslog en statlig import för cirka 300 000 kronor. Maskinerna kunde lagras hos eller hyras

ut till intresserade företag. Initiativet påminner mycket om vad som skulle bli vanligt i Sverige och utomlands under kriget genom s k "shadow factories".

Propån mötte emellertid föga gensvar. Regeringen tog inte upp den i proposition utan överlämnade den till arméförvaltningen för yttrande. Detta skulle dessutom inte avges inför budgetåret 1939/40 utan först följande år. Att intet hänt före krigsutbrottet visar rikskommissionens skrivelse till industrikommissionen i december 1939 vari underströks vikten av att maskinanskaffningen kom till stånd.[19]

Studien är belysande. En, visserligen blygsam men dock, "investeringsfond" skapades ur anslagen till reservlagring. Medlen kom att användas i beredskapssyfte, fast inte med de resultat rikskommissionen strävade efter. Ur dess synvinkel blev målsättningen snedvriden. Kommerskollegium vidgade vid två tillfällen ramen för låneverksamheten. Företagen intresserade sig för investeringar, dock inte sådana som kommissionen avsett. När denna återkom till sin ursprungliga målsättning fann regeringen det nya förslaget föga beaktansvärt. Bristerna i maskinbeståndet skulle sedan bli ett av de allvarligare problemen under industrins mobilisering. Tendensen att låta andra intressen än beredskapens dominera fick här allvarliga konsekvenser.

Flytande bränslen

Behandlingen av bränsleproblematiken måste i detta sammanhang bli mycket lapidarisk. Undersökningen ska snarast ses som en första kartläggning av en av de viktigaste beredskapsfrågorna före andra världskriget.[20]

Att den över huvud behandlas i avhandlingen beror på att även en ytlig redovisning av ståndpunktstagandena kring lagringen av flytande bränslen ger viktiga kunskaper om hur olika grupper agerade inför förslag framlagda av rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap.

Agerandet ska undersökas genom att två huvudaspekter på bränslelagringen belyses. Den första är lagringen som sådan, den andra är ett delproblem därinom: frågan om lagrens bombsäkerhet.

Ökad konsumtion – minskad lagring

Konsumtionen av flytande bränslen ökade starkt under 30-talet. Som exempel kan nämnas att årsförbrukningen av bensin uppgick 1933 till cirka 250 000 ton. Fem år senare uppgick den till ungefär 540 000 ton. Konsumtionen av motor- och pannbrännoljor mer än fördubblades under samma period.[21]

I samband med att reservlagring påbörjades utgjorde medellagren av bensin cirka 60 000 ton. 1933 var siffran densamma, dvs relativt sett minskade andelen lagrad bensin varje år.[22] Importörerna byggde således inte ut sina anläggningar. Anledningen till denna oföretagsamhet var en företeelse som här bara kan omnämnas. Regeringen utredde möjligheten att införa statligt oljemonopol.[23] Utredningarna ledde inte till några resultat, men det synes som om det blotta hotet fått oljeimportörerna att avstå från investeringar i lageranläggningar. Denna fråga var aktuell in i 1938.[24]

Lagringen av flytande bränslen var ett tekniskt och ett ekonomiskt problem. Det förra måste här uteslutas. De ekonomiska aspekterna ska emellertid något belysas. Deras behandling indikerar en avgörande skillnad i inställningen till beredskapsproblematiken mellan i första hand rikskommissionen och Statens reservförrådsnämnd.

När frågan om statlig reservlagring dryftades, betraktades givetvis de flytande bränslena som en av de allra viktigaste angelägenheterna. Rikskommissionen utgick från att den optimala reservlagringen av bensin borde uppgå till 30 000 ton och av motor- och pannbrännoljor till 40 000 ton. Det fanns emellertid inte utrymmen tillgängliga för en sådan ökning. Kommissionen halverade därför lagerstorleken i sitt första förslag. Den hade fått uppgift av importörerna att en lagring av sådant omfång med hänsyn till den aktuella storleken på tankanläggningarna vore praktiskt möjlig.[25]

Rikskommissionen förordade därtill att lagringsutrymmena byggdes ut samt att Kungl Maj:t föreskrev obligatorisk lagerhållning hos importörerna.[26]

Regering och riksdag tog fasta på kommissionens förslag. Handelsministern ansåg i propositionen att bränsleprodukterna skulle lämnas "ett betydande utrymme" vid lagringen. Han delade kommissionens –

och kommerskollegii – uppfattning att lagerutrymmena borde byggas ut samt att de borde göras bombsäkra.[27]

Saken syntes klar. Rikskommissionen hyste synbarligen viss optimism rörande möjligheterna att på ett par år nå upp till eftersträvade 30 000 ton bensin. Detta visar dess första inköpsförslag. Däri ingick en plan att fram till juli 1938 anskaffa 15 000 ton och då "numera möjligheter synas kunna påräknas för att ökade lagerlokaler skola komma till stånd" planerade kommissionen för en anskaffning av ytterligare 15 000 ton till juli 1939.[28]

Därav blev dock intet. Statens reservförrådsnämnd beslöt nämligen rätt snart att över huvud inte köpa bensin. Varför detta ståndpunktstagande?

För att närmare belysa problemen med ökad lagerutbyggnad tillsatte regeringen under sommaren 1937 en oljelagringsutredning. I slutet av augusti 1937 sammanträdde dess ordförande, generalkrigskommissarie Thorsten Wijnbladh, med reservförrådsnämnden för att dryfta samarbetet och arbetsgången. Handelsminister Per Edvin Skölds uppfattning om lagringens förberedande och verkställande angavs därvid bl a vara: "a) inköp av varor genom nämnden för omedelbar lagring i nu befintliga lokaler". Vid sammanträdet kom man överens om att nämnden skulle förhandla med importörerna om lagringskostnaderna. De borde nämligen sänkas så att "billigare hyra än förut uppgivits" kunde erhållas. Vidare är det av intresse att notera, att förhandlingarna skulle ledas av utredningens sekreterare, tillika tjänstemannen i rikskommissionen, överste Gustaf Nyqvist.[29]

Hyreskostnaderna blev den stora stötestenen. Nämnden lyckades inte pressa kostnaderna till en för den acceptabel nivå. I oktober meddelade direktör Wehtje överste Nyqvist, att nämnden beslutat inte "få till stånd någon statlig upplagring av flytande bränslen". Mot detta protesterade Nyqvist – på rikskommissionens vägnar – å det bestämdaste. Han drog därvid fram alla de argument som ur beredskapssynpunkt talade för en konsekvent utbyggnad av lagerhållningen. Nyqvist framhöll handelsministerns uppfattning att bränsleprodukterna skulle lämnas betydande utrymme i lagerköpen samt att man omöjligen i första hand kunde se till prisfrågan. Rikskommissionen ansåg att om

så skedde skulle "syftet med hela anordningen [vara] delvis förfela[t]".[30]

Argumenteringen gjorde inga intryck på nämnden. I sin första rapport till handelsministern meddelade den, att de aktuella lagerutrymmena för bensin inte var tillräckliga ens för att på ett ekonomiskt sätt tillgodose den nuvarande bensinomsättningen inom landet. Möjligheterna att för rimliga kostnader lagra bensin i de befintliga utrymmena var därför små.[31]

Reservförrådsnämnden ansåg sålunda att rikskommissionens uppfattning var orealistisk. Den gick en annan väg genom att inleda förhandlingar med oljeimportörer om möjligheten av att dessa uppförde nya cisterner.[32] Förhandlingarna ledde snart till diskussioner med Svensk-Engelska Mineraloljeaktiebolaget (Shell). Detta sade sig den 2 november 1938 vara villigt bygga upp kapaciteten med 50 000 m^3 under förutsättning att bolaget fick garantier för full kompensation i händelse av statligt oljemonopol.[33] Följande dag erhöll reservförrådsnämndens ordförande landshövding Bernhard (Abe) Gärde sådana garantier av handelsminister Sköld. Denne anslöt sig för övrigt uttryckligen till nämndens syn på de ekonomiska förutsättningarna. Han gav nämligen rikskommissionen en reprimand genom att framhålla, att denna fortsättningsvis borde ta mer hänsyn till kostnaderna, så att dessa inte blev orimliga med hänsyn till varornas betydelse ur försörjningssynpunkt.[34]

De förhandlingar som följde gav tämligen snart resultat. I januari 1938 träffades preliminärt avtal och i slutet av februari meddelades att det skulle skrivas under "vilken dag som helst".[35] Den 17 mars gick förhoppningarna emellertid om intet. Då meddelade bolaget att det inte kunde underteckna avtalet. Orsaken angavs vara "de förändrade utrikespolitiska förhållanden i världen".[36] Detta nya läge berodde på att tyska trupper några dagar tidigare marscherat in i Österrike.

Reservförrådsnämnden fick därefter söka sig andra vägar. Den lösning som så småningom valdes innebar att nämnden sökte förmå olika lokala myndigheter – främst vägstyrelserna – att skaffa cisterner.[37] Flertalet ställde sig positiva och nämnden beslöt föreslå regeringen att man fick köpa 15 000 ton bensin.[38] Försöken med decentraliserad lagerhållning resulterade i att i augusti 1939 hade 1 331 cisterner be-

ställts. De hade en lagringskapacitet av dryga 33 000 m³. Av cisternerna var 708 levererade. 130 av de 170 vägstyrelserna hade visat intresse för initiativet, dvs en viss kapacitet hade uppnåtts. Den var dock knappt hälften så stor som man sökt uppnå i förhandlingarna med Svensk-Engelska Mineraloljeaktiebolaget. En ljuspunkt fanns emellertid. Metoden innebar en decentralisering som ur militär synpunkt var att föredra. Beträffande flygbensin var situationen något annorlunda. Där hade man träffat avtal med en importör, A Johnson & Co, om lagring av 20 000 m³ högoktanig bensin.[39] Vid krigsutbrottet hade man köpt kvantiteten, men inte lagrat den. Innan jag redovisar vad som kan ha funnits i lager, ska vi återvända till 1937 och oljelagringsutredningen.

Oljelagringsutredningens betänkande

Utredningsmännen arbetade snabbt; betänkandet lades fram i december 1937.[40] Snabbheten torde ha varit betingad dels av frågans vikt, dels av att rikskommissionen gjort mycket förarbete både i samband med sitt förslag till reservlagring och när den 1934 försökte öka lagerhållningen av flytande bränslen.

Betänkandet utmynnade i två förslag. Oljeimportörerna borde föreskrivas hålla ett minimilager uppgående till 30 procent av föregående års konsumtion. Helst hade man sett, att lagren kunde uppdrivas till ett omfång motsvarande sex månaders fredsförbrukning i stället för den aktuella siffran, knappa två månader. Detta ansågs dock bli alltför dyrbart. Betänkandet föreslog vidare, att nya anläggningar skulle göras bombsäkra. De borde sprängas in i bergtunnlar på Sveriges västkust.

Den s k Londongruppen (Shell, Standard Oil och BP) var emot det första förslaget. Gruppen kunde inte acceptera utredningens "vidlyftiga plan". Siffran 30 procent ansågs avsevärt överstiga "normala kommersiella behov". Oljeimportörerna kom med ett motbud i sitt yttrande. De hänvisade till monopolhotet men menade, att detta fallit genom utredningens förslag. De var därför beredda att i en nära framtid bygga ut sina lager med 90 000 m³. Bolagen skulle därvid själva stå för kostnaderna. Utredningen hade föreslagit, att staten skulle stå för

hälften av investeringskostnaderna och bolagen för hälften. Dessa skulle få rätt att ta ut sina kostnader i form av prishöjningar. Gruppen ville inte gå med på förslaget till finansiering.[41]

Londongruppens uttalande om monopolhotet var möjligen ett försök att pressa fram ett definitivt ställningstagande från statsmakternas sida. Utredningen synes inte ha tagit någon ståndpunkt i frågan. Beträffande lagerutbyggnaden kan sägas, att gruppens erbjudande skulle ha resulterat i en kapacitet som med 160 000 m³ understeg vad oljelagringsutredningen rekommenderade.

Vad ansåg övriga aktörer?

Rikskommissionen, militärledningen och förvaltningarna stod odelat positiva bakom framförda förslag. Kommerskollegium stödde dem också, men ansåg att den del av kostnaderna som skulle åläggas importörerna inte fick övervältras på konsumenterna. Regeringen var också positiv, med ett viktigt undantag. Handelsministern var inte villig att föreskriva en viss minimiprocent redan den 1 juli 1938. Han synes ha velat avvakta lagerutbyggnaden och sedan successivt öka tvånget att hålla lager av flytande bränslen.[42] Procentsiffran sattes sedermera till 10 1938 och 20 1939. Intet är känt om handelsministerns bevekelsegrunder. Resultatet blev dock en ökningstakt som lättare torde ha kunnat accepteras av oljeimportörerna.

Nu till spörsmålet om bombsäkerheten. Den aktuella situationen var den, att praktiskt taget alla anläggningar var oskyddade. De var, med utredningens ord, "synnerligen goda mål för flygare". Alla var överens om att nya anläggningar skulle göras bombsäkra. Per Edvin Sköld för sin del menade, att syftet med lagerhållningen vore förfelat om man inte såg till att reservlagren blev svåra att slå ut.

Betänkandet räknade med att de totala kostnaderna skulle uppgå till 20 miljoner kronor för anläggningar nedsprängda i bergrum. Kommersiella såväl som militära och arbetsmarknadsmässiga skäl ledde till att lagren borde förläggas vid västkusten.[43]

Frågan uppstår: Fördes inga alternativa utbyggnadsplaner fram? Den har sitt intresse genom de diskussioner som kom att föras efter krigsutbrottet. Svaret blir: Såvitt jag kunnat utröna accepterades regeringens bedömning av vad som borde göras. Varken i riksdagen eller i

storstadspressen synes alternativa tankegångar ha framlagts när beslutet fattades 1938.

Utredningen föreslog att 1/5 av totalbeloppet skulle anslås i den första omgången. Så skedde; regering och riksdag beviljade 4 miljoner kronor, varav 2 miljoner till sprängningar och lika mycket till cisterner.[44]

Per Edvin Sköld synes emellertid rätt snart ha blivit tveksam om det riktiga i att satsa på bombsäkra utrymmen. Detta meddelar överste Gustaf Nyqvist i en handskriven anteckning.[45] Tveksamheten ledde dock inte till någon ändring av planerna innan krigsutbrottet. I stället påskyndades sprängningsarbetena. Under 1939 beviljades vid tre tillfällen ytterligare medel. Av dessa kom mindreparten efter krigsutbrottet. Då anslogs cirka 2 miljoner till sådana arbeten. Tidigare under året hade 10 miljoner kronor anslagits.[46] Sammanlagt anslogs således 16 miljoner av de beräknade 20 miljoner kronorna. Utan ingående undersökningar av hur lagerutbyggnaden framskred kan man inte säga något definitivt om situationen inför krigsutbrottet. Framställningen bygger därför enbart på det som sades om förhållandena i riksdagen samt på regeringens propositioner.

Möjligen har det funnits divergerande uppfattningar inom regeringen. När Sköld var handelsminister yppade han tveksamhet inför bombsäkerheten. Gustav Möller försvarade som handelsminister vid urtima remissdebatten med kraft regeringens handlingssätt. Av dilemmat snabb utbyggnad eller säker utbyggnad valde regeringen intill krigsutbrottet det senare. Möller menade, att säkerheten måste sättas främst. Utbyggnaden gick dock långsamt och han upplyste att det på olika håll inom landet "för närvarande inte finns under utbyggnad mer än 88 500 m^3" underjordiska anläggningar. Därav var 68 000 m^3 avsedda för bensin. Möller menade dock, att även om utbyggnaden kunde anses liten, hade den betytt en fördubbling av kapaciteten. Han ansåg också, i ett ironiskt inlägg, att mycket av svårigheterna kunde tillskrivas näringslivet. Regeringen hade 1939 bestämt att oljebolagen skulle hålla minimilager till 20 procent av årsförbrukningen. Man hade beräknat nå denna siffra i oktober. Detta hade inte lyckats därför att bolagen väsentligen var utländska. De utländska intressena hade, förmodade Möller, av statsmakterna där de hörde hemma nöd-

gats dirigera tankångare på väg till Sverige åt annat håll. Utvecklingen var inte regeringens fel och kritiken mot dess agerande kom mest från dem som avskydde socialisering.[47]

Den allvarligaste kritiken mot regeringen kom från folkpartisten Bertil Ohlin. Samtidigt försvarades regeringen av folkpartiets ledare, Gustav Andersson i Rasjön. Denne menade för sin del att man inte "kunnat handla mycket annorlunda än vad som skett".[48]

Ohlin menade dock att München-krisen 1938 uppdagat stora brister i bränsleberedskapen. Regeringen borde därför ha insett att det därefter var bråttom; den borde i första hand ha satsat på större utrymmen och inte på bombsäkra sådana.[49] Också högerpartiets Ivar Anderson i Norrköping var kritisk. Han ansåg att förberedelsearbetet bedrivits på ett ineffektivt sätt.[50]

Möjligen tog regeringen intryck av kritiken. Den satsade nämligen fortsättningsvis på snabb utbyggnad och beviljade 8 miljoner kronor för ovanjordcisterner.[51] Samtidigt ska man dock erinra sig att helt nya förhållanden uppstått; efter krigsutbrottet föll alla hänsyn utom de försörjningsmässiga.

Tillgängliga inköpsförslag och lagersammanställningar tyder på att den första statligt lagrade bensinen utgjordes av 650 ton bensin/bentyl lagrade i krismånaden mars 1939.[52] Den sist tillgängliga sammanställningen är daterad den 31 juli 1939. Då uppges dryga 6 000 ton vara inköpta. Troligen hade denna kvantitet inte kommit till Sverige. Ingen summa har nämligen upptagits i kolumnen över lagerhållning.[53] Vad gällde flygbensin hade 20 000 m^3 köpts. Inte heller denna kvantitet var lagrad.[54]

Vad gällde motor- och pannbrännoljor var situationen bättre. I juli 1939 hade nämnden köpt nära 18 000 ton och lagrat 16 500 ton.[55] Rikskommissionens andrahandsmål, 20 000 ton, var således nära nog uppnått.

Sammanfattning

Rikskommissionen sökte driva fram sådana åtgärder som kunde främja landets beredskap. Den önskade 1938 forcera lagringsverksamheten genom ökade anslag. Så blev också fallet, men därvid torde främst det

försämrade utrikespolitiska läget bidragit till ökningen från mars 1939. Kommissionen föreslog en förbättrad beredskap på maskinsidan. Dess mål var ett anskaffande av automatsvarvar för granattillverkning. När kommissionen fann målsättningen snedvriden gick den på nytt till aktion. Den misslyckades då. I fråga om de flytande bränslena såg kommissionen enbart till beredskapens intressen. Kostnadsaspekten fick enligt kommissionen inte inverka på lageruppbyggnaden. Rikskommissionen stödde en 30-procentig minimilagerhållning hos oljeimportörerna samt ivrade för bombsäkra nyanläggningar.

Militärledningen och de militära förvaltningarna synes ha stått eniga och odelat positiva bakom de förslag som framfördes av rikskommissionen.

Kommerskollegium stod på samma sida som kommissionen i fråga om bränsleförsörjningen. Dess ståndpunktstaganden i maskinfrågan fick till följd att rikskommissionens ursprungliga målsättning förfelades. I sitt remissyttrande över förslaget ville kommerskollegium vidga målsättningen för att inte misstänksamhet att staten tänkte ensidigt gynna vissa företag skulle uppstå. När kollegiet administrerade långivningen – låneformen var f ö dess idé – influerades det av ansökningar vilkas syften låg utanför det primära ändamålet. Det bidrog till sådana ändrade direktiv att långivningen omfattade ett brett spektrum av företag och investeringar. Förvisso bidrog dessa till en bättre beredskap, men inte på det sätt rikskommissionen tänkt sig.

Statens reservförrådsnämnd bidrog genom sin verksamhet till en betydligt förbättrad svensk försörjningsberedskap. När rikskommissionen 1938 ville öka takten stod nämnden först tveksam och föreslog ett lägre belopp. Sannolikt under intryck av tyskarnas inmarsch i Tjeckoslovakien forcerades inköpen avsevärt under 1939. I bränslefrågan bröt sig nämndens uppfattning mot kommissionens. Den förra såg affärsmässigt på problemen. När den inte lyckades pressa hyreskostnaderna för bensinlagring avstod den hellre från att köpa bensin. Den förhandlade med Svensk-Engelska Mineraloljeaktiebolaget om ökad lagerutbyggnad. Att resultatet blev misslyckat låg helt utanför nämndens kontroll. Inte förrän 1939 – också möjligen under intryck av det försämrade utrikespolitiska läget – började den köpa bensin. Nämnden torde dock inte ha nått upp till mer än cirka hälften av det andra-

handsmål, 15 000 ton, kommissionen satt upp. I fråga om motor- och pannbränoljor var tydligen problemen lättare att lösa. Nämnden hade lagrat nära nog hela den kvantitet kommissionen i andra hand strävat efter.

De företag som var inblandade i processen var inte i första hand intresserade av förbättrad beredskap. I maskinfrågan var det bara tre företag som önskade investera i sådana maskiner rikskommissionen avsett. De övriga torde genom sina ansökningar ha skapat ett sådant tryck på kommerskollegium att detta ändrade förlagslånens målsättning. Oljeimportörerna var inte villiga att sänka hyran för den bensin reservförrådsnämnden önskade lagra hos dem. De ansåg inte heller att en minimilagerhållning på 30 procent var rimlig då den väsentligt översteg deras normala kommersiella behov.

Regeringen förordade hela tiden ett beviljande av de anslagsäskanden reservförrådsnämnden framlade. Den fann vidare förslaget om förlagslån beaktansvärt och stödde det. Regeringen valde att följa kommerskollegium när det gällde direktiven för långivningen. När rikskommissionen ånyo förde fram sitt ursprungliga förslag föranledde det ingen åtgärd från regeringen. I fråga om de flytande bränslena torde dess monopolutredningar ha föranlett oljeimportörerna att inte bygga ut sina tankanläggningar trots en starkt ökad konsumtion av bensin och andra oljor. Svensk-Engelska Mineraloljeaktiebolaget var nära att underteckna ett avtal om att uppföra fler cisterner. Med Anschluss följde emellertid ett annat läge, där andra lojaliteter gick före de svenska. Regeringen tillsatte sommaren 1937 en oljelagringsutredning vilken dels föreslog en minimilagerhållning på 30 procent hos oljebolagen, dels en utbyggnad av tankanläggningar under jord för 20 miljoner kronor. Regeringen kunde inte biträda den föreslagna procentsiffran, utan valde att sätta den till 10 procent 1938 och 20 procent 1939. Bevekelsegrunderna är okända; möjligen var de betingade av rent praktiska skäl. Resultatet blev dock en hållning som mer närmade sig oljebolagens. I valet mellan snabb eller säker utbyggnad föredrog regeringen det sistnämnda. Möjligen kan skilda uppfattningar ha funnits inom regeringen. Per Edvin Sköld yppade nämligen rätt snart tveksamhet om det riktiga i den valda handlingslinjen. Regeringen valde ändock att fortsätta satsa på bombsäkra utrymmen. Efter

krigsutbrottet anslogs i stället medel för ovanjordsanläggningar.

Riksdagen beviljade föreslagna medel till reservförrådsnämnden. Den ställde sig också positiv till förlagslånen med de direktiv kommerskollegium förordade. Inga meningsskiljaktigheter synes ha funnits före 1939 beträffande regeringens uppfattning om minimiprocentsiffror eller bombsäkra anläggningar. Vid urtima remissdebatten 1939 kritiserades regeringen främst av folkpartisten Bertil Ohlin. Denne menade, att regeringen borde ha satsat på en snabb utbyggnad av lagerutrymmena. Ohlin hade f ö fört fram den uppfattningen, att lagringen i allmänhet nått sådan storlek att importen börjat påverka betalningsbalansen. Det är osäkert hur utbredd Ohlins syn var inom folkpartiet. Dess ledare, Gustaf Andersson i Rasjön, valde att stödja regeringens åtgärder. Även från högerpartiet förekom kritik mot regeringen i bränslefrågan.

Av övriga inblandade aktörer sökte oljelagringsutredningen genom sitt snabbt utkomna betänkande öka svensk försörjningsberedskap, medan regeringens arge vedersakare, professor Gustav Cassel, i tidningsartiklar anklagade regering och reservförrådsnämnd för alltför stor försiktighet och därmed långsamhet i lageruppbyggnaden.

VIII. Salpetersyrefrågan

Agerandet kring den ekonomiska försvarsberedskapen ska i detta kapitel undersökas genom ett studium av försöken att förbättra landets självförsörjningsgrad av salpetersyra. Syran var viktig som råvara, oundgänglig vid tillverkning av moderna sprängämnen.

Salpetersyrefrågan behandlades åren 1936–1939. I korthet hände följande: Under 1936–1937 förhandlade rikskommissionen och Stockholms Superfosfat AB om en utvidgning av kapaciteten vad gällde tillverkningen av salpetersyra. Efter riksdagsbehandling – tullfrågor måste lösas innan beslut kunde fattas – ägde utvidgning rum. 1937–1938 diskuterades ytterligare expansion. Förhandlingarna genomlöpte olika faser, influerade bl a av det utrikespolitiska läget. Regeringen fick frågan för avgörande vid årsskiftet 1938/39. Den fattade beslut i juni 1939. Då hade samtliga aktörer givits tillfälle att påverka frågans utveckling.

Först några inledande upplysningar. Två framställningssätt var aktuella under 30-talet. Den äldre metoden innebar att chilesalpeter – ett naturligt gödselmedel – behandlades så att den salpetersyra det innehöll drevs ut. Den nyare metoden bestod i att ammoniak, framställd ur luftens kväve, förbrändes i ren syrgas, varvid salpetersyra erhölls. Den äldre metoden begagnade en förhållandevis billig och lättlagrad utgångsprodukt; den gav i gengäld sämre utbyte. Den nyare krävde i sin tur stora mängder elektrisk energi för att uppnå de höga temperaturer som krävdes. Metoden benämndes den syntetiska; den krävde nämligen inga råvaror, utgångsmaterialet var enbart luft.

Som råvara användes syran huvudsakligen inom sprängämnesindustrin och inom kvävegödselindustrin. Vid krut- och sprängämnestillverkning var koncentrerad salpetersyra en nödvändig ingrediens i alla kvävehaltiga sprängämnen, t ex dynamit, trotyl och nitroglycerin. Därtill behövdes förhållandevis stora mängder. Sålunda beräknades 1 400

kilo koncentrerad salpetersyra åtgå för framställning av 1 000 kilo färdig nitroglycerin. Sambandet med kvävegödseltillverkningen är svårförklarat. Ett par sammanhang behöver emellertid redovisas. Jag har talat om syntetisk framställning av salpetersyra. Därvid fick man som första produkt vid sönderdelning av luft just ammoniak. Denna kunde behandlas med svavelsyra, varvid konstgödselprodukten ammoniumsulfat erhölls. Om ammoniak behandlades med salpetersyra blev resultatet ammoniumnitrat, vilket kunde begagnas för viss sprängämnestillverkning. Ammoniumnitrat kunde också blandas med kalk och då även användas som gödsel, s k Ljungasalpeter.[1]

Sistnämnda namn kom av den anläggning där produkten framställdes, Ljungaverk i Medelpad. Fabriken ägdes av Stockholms Superfosfat AB, det enda företag i landet där syntetisk framställning av ammoniak och salpetersyra i större omfattning var möjlig.

Vid Ljungaverk framställdes i huvudsak ammoniumsulfat. Detta betydde att anläggningen producerade ammoniak, ur vilken man alltså kunde tillverka koncentrerad salpetersyra. Fabriken hade således en viss produktionskapacitet av denna vara. Om ammoniaktillverkningen utökades, ökades också kapaciteten att framställa salpetersyra. Samtidigt måste en ökad ammoniakproduktion göras räntabel, vilket alltså betydde att Stockholms Superfosfat AB – eller Fosfatbolaget som det vanligen kallades – ökade tillverkningen av ammoniumsulfat. Det måste då finna avsättning för sin ökade produktion. Dessa förhållanden gällde i fredstid. I krigstid kunde man övergå till att använda ammoniaken enbart för framställning av salpetersyra.

Före år 1931 fanns i landet ingen anläggning för tillverkning av salpetersyra. I maj detta år slöt emellertid Fosfatbolaget ett avtal med arméförvaltningens artilleridepartement, som tagit upp förhandlingar med bolaget. Avtalet innebar att bolaget åtog sig att medverka vid uppförande av en salpetersyrefabrik. Artilleridepartementet skulle stå för kostnaderna vid byggandet, medan bolaget skulle arrendera anläggningen. Kapaciteten avsågs bli 3 000 ton koncentrerad salpetersyra per år.

Arméförvaltningen vände sig till regeringen den 20 maj. Den synes ha fått dess godkännande i september. Anläggningen uppfördes åren 1932–1934.[2]

Läget 1936 angavs vara följande. Behoven av råvaran beräknades mångdubblas i krig. Beräkningarna var visserligen något osäkra. Mycket återstod innan man från militärt håll kunde fastställa definitiva planer beträffande krut och sprängämnen. De militära och civila behoven kunde dock uppskattas till 18 000 ton koncentrerad salpetersyra per år. Mot denna siffra ställdes den aktuella produktionskapaciteten. Den uppgick till 4 200 ton per år. Självförsörjningsgraden var alltså låg, blott dryga 20 procent.

Importmöjligheterna betraktades som små. Bara två stater i Europa, Tyskland och Norge, klarade sig i fredstid utan import. Sverige köpte i normala fall syran från Tyskland. I en krissituation var råvaran ”... vanskligare än någon annan ...” att importera. Inget land utom Norge hade nämligen överproduktionskapacitet. Denna kunde däremot antas vara så stor, att Norge kunde exportera varan antingen landet självt var i krig eller ej. Norrmännen beräknades nämligen kunna framställa 160 000 ton salpetersyra per år. Men transportproblemen lade hinder i vägen för en import av 14 000 ton per år. Speciella tankvagnar krävdes, och de måste vara många för att en så stor kvantitet skulle kunna införas i landet. Dessutom vållade lagringen av syran svårigheter. Endast särskilda aluminiumtankar kunde begagnas. Dessa måste i sin tur sprängas in i berg. Därav följde höga kostnader.

Vilka möjligheter fanns det då att utöka den inhemska tillverkningen? Tre alternativ gavs. Uppspaltas det första i sina två beståndsdelar hade rikskommissionen fortsättningsvis att ta ställning till fyra alternativ. Man kunde undersöka förutsättningarna för en utvidgning av den anläggning som redan fanns. Man kunde också bygga en helt ny fabrik. Vidare kunde man utreda vilka förberedelser som borde göras för att i händelse av krig inom rimlig tid få till stånd en ny fabrik. Den skulle då använda syntetmetoden. Eventuellt kunde man också undersöka möjligheterna att ordna provisorisk tillverkning ur chilesalpeter om krig skulle bryta ut.

Förhandlingar och beslut 1936–1937

Ansvaret för förberedelserna av krut- och sprängämnesförsörjningen var uppdelat mellan rikskommissionen och de militära förvaltningarna.

Därvid skulle kommissionen stå för råvaruförsörjningen. I maj 1936 sammanträdde representanter från kommission och förvaltningar för att dryfta de senaste utredningsresultaten.[3]

Av protokollet framgår att situationen beträffande salpetersyra från militärt håll betraktades som bekymmersam. Den låga självförsörjningsgraden var ett problem. Vidare framhölls den "utomordentliga svaghet" som låg i förhållandet, att tillverkningen var koncentrerad till en enda anläggning. Det var därför av militärt intresse både att höja kapaciteten och fördela tillverkningen. Det ansågs emellertid att det för närvarande inte fanns utsikter att få fabrikationen fördelad på flera platser. Man fick i stället till en början försöka åstadkomma en utvidgning av den fabrik som fanns.

När kommissionen sammanträdde med de militära förvaltningarna, hade förhandlingar med Fosfatbolaget redan inletts. Materialet från dessa är tunt; det medger inte någon närmare redovisning av vad som hände. Vissa preciseringar av de ståndpunkter som då intogs kan dock göras. Det första protokollförda sammanträdet hölls den 20 mars 1936.[4] Från bolaget deltog direktörerna Ejnar Rodling och Harald Nordenson, från kommissionen Sven Thorén och Alfred Billberg. Rikskommissionen ville uppenbarligen i detta skede få klarlagt bolagets syn på frågan om en utvidgning av salpetersyreanläggningen i Ljungaverk. Protokollet återger nämligen endast vad som framfördes av Rodling och Nordenson.

Rodling förde fram två argument för en tänkt utvidgning. Det första var anläggningens stora militära betydelse, det andra var bolagets intresse av att utöka sin tillverkning av kvävegödsel. Nordenson utvecklade det senare argumentet. Han uppehöll sig därvid vid de svårigheter som måste övervinnas för att en utvidgning skulle kunna äga rum. Med de risker för dumpning som förelåg på kvävemarknaden, ansåg sig inte bolaget berett ta de risker som en kapacitetsutvidgning innebar om det inte garanterades fortsatt tullskydd.

Hans argumentering kräver en kortare förklaring. Sedan den syntetiska metoden slagit igenom, rådde överkapacitet och en hård kamp om marknaden. Fram till 1934 hade ammoniumsulfat införts fritt i landet, med påföljd att Fosfatbolagets tillverkning nästan upphört Då antogs emellertid en tull som var så effektiv, att bolaget erövrade

praktiskt taget hela marknaden. Men tullen var endast tillfällig; den skulle löpa ut år 1937. Dumpningsförsök hade förekommit även efter 1934, främst från tyskt och ryskt håll. Därav bolagets villkor.[5] Ifall statsmakterna omvandlade den tillfälliga tullen till en fast, lovade bolaget att på egen bekostnad fördubbla kapaciteten vid Ljungaverk. "Initiativet till åstadkommande av sådan försäkran borde utgå från rikskommissionen . . ."

Det är ovisst om Nordensons yttrande var ett förhandlingsbud. Ingenting är nämligen känt om rikskommissionens reaktion på vad som sades vid sammanträdet. Det är också obekant, om det fördes några vidare förhandlingar det närmaste dryga halvåret; inget material har påträffats. *Om* Fosfatbolaget verkligen ställde som villkor, att anhållan om fast tull skulle utgå från rikskommissionen, har denna svarat nej. Den slutsatsen ger sig själv, eftersom det var bolaget som i november 1936 skrev till Kungl Maj:t.[6]

Regeringen tog upp frågan i proposition.[7] Remiss hade begärts från kommerskollegium och från generaltullstyrelsen, däremot inte från rikskommissionen. Detta visar, att frågan inte i första hand betraktades som ett beredskapsspörsmål. Men kommissionen fick i alla fall komma till tals. Kommerskollegium hade nämligen begärt yttranden från kommissionen samt från Sveriges kemiska industrikontor. De framhöll båda starkt beredskapssynpunkten när de tillstyrkte Fosfatbolagets begäran.[8]

Under vintern hade förhandlingarna förts vidare. Osäkert är om de i första hand fördes mellan rikskommissionen och Fosfatbolaget. Det är snarare sannolikt, att kommerskollegium och bolaget förhandlade. Därvid träffades överenskommelse om den framtida prissättningen på ammoniumsulfat. Fosfatbolaget skulle ju få praktiskt taget monopol på försäljningen och statsmakterna ville garantera jordbrukarnas fortsatta möjligheter att till överkomligt pris begagna gödselmedlet. Vidare ingick i överenskommelsen det till kommissionen ett år tidigare givna löftet, att kapaciteten skulle utvidgas.

Möjligt är att rikskommissionen agerade som påtryckare. Den översände nämligen som komplement till det tidigare ingivna yttrandet en hemlig promemoria, vilken framhävde den stora militära betydelsen och pekade på bolagets löfte att fördubbla sin kapacitet.[9] Överenskommelsen träffades i januari 1937 och utfästelsen om stabil prissätt-

ning var avgörande för statsmakternas bedömning.

Remissinstanserna var positiva. Så snart de fått bolagets utfästelse avgav de sina remissvar. De framhävde bl a den risk som låg i att, även om det till en början bleve lägre priser utan tull, den inhemska produktionen ströps, varefter de utländska koncernerna kunde ta vilka priser de ville. Jordbrukssynpunkten var den väsentligaste, men även den militära betydelsen framhölls.[10]

Handelsministern, Per Edvin Sköld, biträdde de synpunkter som framförts. Han underströk i sin proposition den utökade kapacitetens betydelse för beredskapen. Riksdagen antog förslaget utan debatt.[11]

Fosfatbolagets villkor hade därmed tillgodosetts. Kapacitetsutvidgningen genomfördes under 1937 och 1938. I augusti sistnämnda år kunde direktör Rodling i ett brev till rikskommissionen meddela, att de utlovade investeringarna företagits och att Ljungaverks förmåga att tillverka koncentrerad salpetersyra fördubblats.[12]

Nya utredningar, nya förslag

Redan i november 1937 fick rikskommissionen meddelande från Fosfatbolaget att kapacitetsutvidgningen inletts. Frågorna om ytterligare initiativ hade bordlagts i väntan på ett sådant besked.

När detta kom, startade kommissionen ånyo arbetet på att höja självförsörjningsgraden av koncentrerad salpetersyra i krig. Under ungefär ett års tid behandlades frågan, främst inom rikskommissionens kemiska beredskapskommitté.

Den 19 november 1937 behandlades ett inom rikskommissionen uppgjort förslag till arbetsprogram för ett antal nybildade subkommittéer inom kemiska beredskapskommittén.[13] Därvid föreslogs, att beträffande salpetersyra skulle tre utredningar företas. Åtminstone de två första torde ha varit angelägenhetsgraderade. Som första alternativ ville tjänstemännen inom kommissionen se en utredning rörande var och hur "utökad tillverkning av syntetisk salpetersyra i krig bör förberedas". Det andra gällde provisorisk tillverkning med chilesalpeter.[14]

Kemiska beredskapskommittén var emellertid av en annan uppfattning. Det framgår av de beslut som fattades när programmet fastställdes. Turordningen på alternativen vändes, dvs kommittén ville i första

hand satsa på provisoricalternativet. Frågan om syntetisk tillverkning inskränktes dessutom genom att den kom att gälla "... eventuella förberedelser..."[15]

Thorén och Billberg hade alltså lagt fram ett allmänt utformat förslag till handlingsprogram. Det är att märka att detta inte omfattade ett fredstida byggande av anläggningen. Men redan en vecka senare drogs alternativet in i diskussionerna. Det är visserligen inte helt klart vad som avsågs med de direktiv som gavs Fosfatbolaget. Den 29 november fick bolaget nämligen i uppdrag att utreda den provisoriska tillverkningen. Fortfarande synes den syntetiska tillverkningen ha betraktats som mer hypotetisk. Men "för att emellertid även i detta avseende vidtaga alla tänkbara förberedelser" beslöt kommittén anmoda Fosfatbolaget att göra upp förslag, dels till en utvidgning av fabriken i Ljungaverk, dels till en helt ny fabrik. Denna borde lämpligen förläggas till västra Sverige, exempelvis Skoghall eller Gyttorp.[16]

Möjligen tänkte man sig att denna anläggning skulle byggas i händelse av krig. Av två anledningar är det dock berättigat anta, att alternativet tänktes gälla ett fredstida uppförande. Den första är, att uttrycket "i krig" inte användes. Den andra föregriper den kommande händelseutvecklingen med de utvägar som diskuterades under 1938 och där resultatet av Fosfatbolagets uppdrag behandlades som fredsalternativet.

Bolagets utredning var snabbt klar och överlämnades till rikskommissionen den 20 december.[17] Utredningen valde mellan två möjligheter. Den provisoriska tillverkningens baserades på de erfarenheter Nitroglycerin AB haft av sådan under första världskriget. Fosfatbolaget framhöll emellertid att metoden numera var föråldrad och bara kunde komma i fråga under " 'exceptionella förhållanden' såsom krig eller avspärrning". Över huvud utdömdes metoden. Vid en jämförelse mellan denna och den syntetiska påstod bolaget, att det fanns fullständig erfarenhet av den senare, att den syntetiska metoden inte gav upphov till några råvaruproblem samt att den gav en betydligt renare produkt. Tillverkningskostnaderna var 200 kronor högre per ton vid provisorisk tillverkning. Kapitalkostnaderna blev desamma, fyra miljoner kronor, av den anledningen att om den äldre metoden valdes måste stora mängder chilesalpeter lagras.[18]

Det första iakttagbara ställningstagandet till utredningen togs den 23 mars 1938. Då sammanträdde kemiska beredskapskommittén ånyo. Thorén hade gjort upp en promemoria om de åtgärder som snarast borde komma till utförande för att ordna den kemiska industrins beredskap.[19]

Promemorian har ej påträffats, men av protokollet framgår att den som första förslag förde fram utredningsförslaget. Möjligen kompletterades detta muntligen med de uppgifter Thorén fått från bolaget angående dess möjligheter att uppföra fabriken. Enligt direktör Rodling kunde anläggningen uppföras på åtta månader, detta förutsatt att vissa förberedelser gjordes och prioritet vid leveranser garanterades.[20]

Alternativt framfördes ett förslag att i fred enbart förbereda anläggningen. Detta skulle ske genom att maskiner och apparater inköptes och genom att ritningar gjordes upp. Detta kostade cirka 1,5 miljoner kronor.[21]

Kemiska beredskapskommittén beslöt förorda alternativ två. Ur en bilaga till protokollet, i form av ett uttalande från kommittén, kan detta preciseras så. Det innebar uppförande av fabriken inom sex månader efter ett krigsutbrott. Den skulle få en kapacitet av 10 000 ton koncentrerad salpetersyra per år, alltså samma kapacitet som fredsalternativet.[22]

Ärendet hade nu avancerat därhän, att det provisoriska alternativet fallit bort. Två andra hade i stället utkristalliserats. Det första gällde ett fredstida uppförande av en fabrik för en kostnad av 4 miljoner kronor. Det förordades av Thorén och Billberg. Det andra alternativet var 2,5 miljoner kronor billigare och begränsades till fredstida förberedelser. Det förordades av kemiska beredskapskommittén. Man kan notera en "defensiv" attityd från kommitténs sida. Den valde hela tiden det senare, mindre vittgående förslag som presenterades. Den möjliga anledningen härtill ska diskuteras senare.

Under våren och sommaren arbetade rikskommissionens tjänstemän med det föreslagna alternativet.[23] I första hand siktade de på att få medel för att kunna göra upp ritningarna till anläggningen. Men kommissionen hade inga medel för sådana ändamål. En möjlighet yppade sig emellertid i det extra anslag för försvarsberedskapens stärkande

som riksdagen beviljat på våren 1938. I juni hade arbetet avancerat därhän, att en skrivelse kunde avlåtas till Kungl Maj:t.[24]

Kommissionen framhöll att det extra anslaget visserligen inte var avsett att disponeras för den industriella beredskapen. Men vissa frågor var av sådan angelägenhetsgrad, att de borde komma till utförande snarast. Kommissionen anhöll därför om ett belopp på 25 000 kronor, bl a för åtgärder på det kemiska området.[25]

Av en promemoria i juli framgår att av denna summa tänkte man sig använda 10 000 kronor för ritningar till en salpetersyreanläggning.[26]

Några åtgärder utöver denna aktion synes inte ha företagits förrän i början av september.[27] Då gavs emellertid Fosfatbolaget i uppdrag att komma in med en specifikation över vad som krävdes för att alternativet skulle kunna förberedas. En sådan kom den 17 september.[28] Helt klart kan arbetet sägas ha varit i slutet av september. Då beviljade Kungl Maj:t de begärda medlen.[29]

En tid därefter presenterades alternativet för kemiska beredskapskommittén. Men det fördes ånyo fram som andra alternativ.

Thorén och Billberg återkom nämligen till ett sammanträde i november med sitt tidigare framförda förslag. Denna gång skedde det i form av en promemoria som presenterade det aktuella läget i frågan.[30]

De militära behoven av koncentrerad salpetersyra beräknades i krig stiga till 1 400 ton per månad. Sistnämnda mängd skulle krävas sex månader efter ett krigsutbrott. Då beräknades nyanläggningar för krut- och sprängämnestillverkning vara klara.[31] De civila behoven kunde minskas till 170 ton per månad. Härvid antog man att betydande inskränkningar skulle äga rum inom malmbrytningsindustrin samt att vissa, icke nitroglycerinhaltiga ersättningssprängämnen kunde komma till användning.[32]

Per år innebar beräkningarna således att de totala behoven skulle stiga till 18 000 ton, dvs samma siffra som man tidigare räknat med.

Fosfatbolagets anläggning vid Ljungaverk hade en kapacitet på 8 000 ton per år. Självförsörjningsgraden angavs alltså vid denna tidpunkt vara 44 procent av de beräknade krigsbehoven. Någon ökning därutöver ansågs ej möjlig att åstadkomma om inte nyanläggningar uppfördes. Bäst skedde detta genom att en ny fabrik byggdes redan i

fred. Den skulle innan ett krigsutbrott ägde rum begagnas för kvävegödseltillverkning. Om emellertid ett så stort belopp som 4 miljoner kronor inte kunde läggas ned på en sådan fabrik var det dock möjligt att nå "en viss beredskap" för mindre kostnader. Då nödgades man dock lagra över 2 500 ton salpetersyra, vilket innebar dryga kostnader och stora svårigheter. Sammanlagt skulle nya lagringsutrymmen och råvaruinköp kosta 1 miljon kronor. Alternativ två drog således i fred en sammanlagd kostnad av 2,5 miljoner kronor.

Denna gång mötte förslaget ett annat gensvar. En kortare diskussion fördes visserligen, främst kring anläggningens eventuella inverkan på kvävegödselproduktionen i Norge. Det var direktör Nauckhoff från Nitroglycerin AB som tog upp problemet. Han ansåg för övrigt förslaget vara för dyrt. Direktör Rodling från Fosfatbolaget svarade, att den norska produktionen var förhållandevis mycket större än den svenska. En ökad inhemsk tillverkning skulle därför inte betyda någon nämnvärd skillnad. Kommitténs övriga ledamöter synes ha varit ense med Rodling. Efter meningsutbytet beslöt kommittén nämligen förorda det första alternativet, ". . . det enda betryggande ur försvarssynpunkt".[33] Man noterar ordvalet, som ju innebar ett annat tänkande än tidigare.

Kommittén beslöt också förorda, att rikskommissionen överlämnade en skrivelse till Kungl Maj:t.

Plenarförsamlingen tog upp frågan den 18 november. Utan redovisad diskussion beslöt den ge ordföranden i uppdrag att utarbeta förslag till skrivelse.[34]

Denna sändes till Kungl Maj:t den 8 december. Därmed var ytterligare ett steg taget. Det innebar slutet på det andra skedet. Här ska det skedda kommenteras. Först en kort sammanfattning.

I början fanns tre alternativ. Det första innebar att en ny anläggning för syntetisk tillverkning av salpetersyra uppfördes i fred. Alternativet torde första gången ha blivit aktuellt genom Fosfatbolagets utredning i december 1937. Det andra innebar att förberedelser vidtogs för att en sådan anläggning snarast skulle kunna uppföras i händelse av krig. Det fanns med i det första, allmänna, förslaget från november 1937. Det tredje blev aktuellt vid samma tid och gällde provisorisk tillverk-

ning med användande av chilesalpeter som råvara.

Före novembersammanträdet 1938 hade man bestämt sig för att verka för alternativet förberedelser för ett byggande av anläggningen inom 6 månader efter ett krigsutbrott. Ärendet hade avancerat därhän, att medel till ritningar hade begärts samt att Fosfatbolaget fått specificera vad som krävdes för att förberedelserna skulle kunna genomföras. Vid novembersammanträdet antogs i stället fredsalternativet. Vad kan detta ha berott på?

Först ska en annan fråga besvaras. Varför föredrog kemiska beredskapskommittén alternativ två fram till november 1938 och varför ändrade den sig sedan?

På grund av materialsituationen är det inte möjligt att mera definitivt ge svar på frågorna. Följande förhållanden torde dock vara att betrakta som betydelsefulla:

Vad som i huvudsak skilde de båda alternativen var det senares lägre kostnader i fred. Det är sannolikt att denna synpunkt var en starkt bidragande orsak till kommitténs ställningstagande. En, måhända något hårdragen, tolkning av en passus i promemorian från den 29 november ger stöd åt denna slutsats. När alternativ två infördes, skedde det med motiveringen att alternativ ett kanske skulle anses för dyrt, en motivering som måhända grundade sig på promemorieförfattarnas tidigare erfarenheter av frågans behandling.

Rikskommissionens tjänstemän var i första hand intresserade av höjd självförsörjningsgrad. De ville se alternativ ett genomfört. Under sommaren arbetade de dock på det andra alternativet, och det är troligt att det skulle ha presenterats kommittén i definitivt skick under hösten.

Men så blev inte fallet. I stället återkom alternativ ett och nu bytte kemiska beredskapskommittén ståndpunkt. Den övergick till Thoréns och Billbergs uppfattning.

Förklaringsmöjligheterna till denna nya utveckling av frågans behandling är givetvis många och svårgripbara. En typ av förklaring framstår emellertid som mer än sannolik. München-krisen inträffade i slutet av september 1938, just som alternativ två började bli klart.[35]

Synbarligen betydde krisen en ändrad attityd inför riskerna av ett kommande krig. För rikskommissionens tjänstemäns del måste detta

ha lett till att alternativet med enbart förberedelser tedde sig än mer otillfredsställande än förut; de satsade på att återigen framföra sitt tidigare förslag. För kommitténs del skulle denna nya attityd ha medfört, att den lättare bortsåg från kostnadsfrågorna till förmån för en snabbare uppnådd och bättre beredskap.

Rikskommissionens förslag, regeringens beslut

Den 8 december 1938 översändes, som nämnts, en skrivelse till Kungl Maj:t.[36] Därmed inleddes den tredje etappen i försöken att höja landets industriella beredskap när det gällde den betydelsefulla råvaran salpetersyra.

I skrivelsen framhöll rikskommissionen inledningsvis, att det i flera avseenden förelåg synnerligen allvarliga brister i den tekniska utrustningen. Sådana brister framträdde särskilt på två huvudområden. Det första var den kemiska industrin, det andra verkstadsindustrin.

Inom det kemiska området var krut- och sprängämnestillverkningen den mest betydelsefulla krigsmaterielproduktionen. Beträffande sådan tillverkning var en tillräcklig tillgång på salpetersyra av grundläggande betydelse. Det fanns emellertid inga möjligheter att tillfredsställa de behov som skulle uppstå i krig.

Skrivelsen redogjorde för de framlagda förslagen, både byggandet i fred och förberedelsealternativet. Rikskommissionen ville tillstyrka det förstnämnda, då den ansåg det vara av utomordentligt stor betydelse. Ett ytterligare argument, som inte uttalats tidigare, var den stora betydelse en dylik anläggning skulle få för jordbruket under avspärrning.

De viktigaste ingredienserna i argumenteringen inför Kungl Maj:t har refererats. Bristerna i beredskapen ansågs vara allvarliga, särskilt kunde inte de militära behoven av sprängämnen tillgodoses utan nyinvesteringar i en salpetersyreanläggning. Ett civilt argument infördes också, måhända i kunskap om hur denna fråga tidigare behandlats. Men skrivelsen innehöll mer än det ovan anförda.

Med densamma följde ett antal bilagor.[37] Den som i detta sammanhang är väsentlig är det memorandum Fosfatbolaget överlämnade till rikskommissionen den 6 december. Däri preciserades de åtaganden bo-

laget gjorde samt de villkor som ställdes. Memorandumet synes ha utgjort det viktigaste underlaget för det beslut som sedermera fattades.

Fosfatbolaget anförde följande. Om regering och riksdag ansåg att en ny salpetersyrefabrik behövdes och om vid denna uppfördes en anläggning för tillverkning av kvävegödselmedel, åtog sig bolaget, dels att projektera och övervaka uppförandet av salpetersyrefabriken, dels att på egen bekostnad bygga kvävegödselfabriken. I fred skulle bolaget tillverka kvävegödsel och för detta ändamål arrendera salpetersyreanläggningen av staten. Närhelst denna så fordrade skulle bolaget upphöra med fredstillverkningen och övergå till att producera koncentrerad salpetersyra.[38]

Förutsättningarna var, att staten bekostade salpetersyrefabriken, att den upplät tomtmark till kvävegödselfabriken samt att den tillhandahöll den för fabrikens drift nödvändiga elektriska energin till "ett pris av högst 0,75 öre pr kWh". Därtill skulle staten, när arrendetiden utgått, antingen förlänga denna eller överlåta anläggningen till Fosfatbolaget för ett belopp som motsvarade skillnaden mellan fabrikens värde vid avtalstidens utgång och det arrende som bolaget under arrendetiden erlagt.

Ärendet var därmed överfört till statsmakterna för avgörande. Från december inleddes en tid av väntan. Vissa förberedelser synes ha gjorts för att i händelse av positivt beslut snabbt kunna inleda byggandet av fabriken,[39] men i huvudsak inväntades Kungl Maj:ts besked.

Regeringen avslog förslaget i konselj den 9 juni 1939. I försvarsdepartementets arkiv återfinns de handlingar som legat till grund för ställningstagandet samt försvarsministerns motiv för detta. Denne uppehöll sig främst vid villkoren för Fosfatbolagets medverkan. Förslaget hade vidare gått på remiss till fyra instanser. Dessa var arméförvaltningens tygdepartement, Statens reservförrådsnämnd, kommerskollegium samt vattenfallsstyrelsen.[40]

Hur ställde sig dessa myndigheter till förslaget? De båda förstnämnda tillstyrkte reservationslöst, arméförvaltningen med understrykande av frågans betydelse. Kommerskollegium var mera tveksamt. Det hade låtit göra en utredning i frågan. Den visade, att Fosfatbolaget tog vissa risker med sitt förslag, främst på grund av lokaliseringen, men också i själva anläggningen. Å andra sidan fanns goda vinstutsikter – ca

100 000 kronor årligen. Förutsättningen var då att anläggningen kunde drivas för fullt samt att kraftpriset hölls lågt. Vid ordinarie pris försvann hela vinsten. Kommerskollegium kunde inte yttra sig om det föreslagna kraftpriset innebar en uppoffring för staten. Beredskapssynpunkten var dock väsentlig och kollegiet tillstyrkte därför förslaget, om kraftpriset efter närmare utredning kunde anses godtagbart.

En sådan utredning hade utförts av vattenfallsstyrelsen. Denna ställde sig helt avvisande. Den beaktade inte anläggningen ur beredskapssynpunkt utan koncentrerade sig på villkoren för kraftförsörjningen. Styrelsen hade undersökt betingelserna för kraftleverans i de delar av landet där fabriken föreslagits ligga, dvs i södra Värmland. Ordinarie pris låg på 100 kr per kWår för elektrokemisk industri utanför Trollhättan. Om Fosfatbolaget skulle betala bara 63 kronor per kWår skulle det uppstå "betänkliga och besvärande konsekvenser för vattenfallsstyrelsens kraftförsäljning och därmed för ekonomin av vattenfallsstyrelsens rörelse". Men styrelsen dömde inte bara ut det föreslagna kraftpriset; den dömde ut hela förslaget. Anläggningen sades vara för liten för sitt fredstida ändamål, kvävegödseltillverkningen. Också med tanke på situationen på världsmarknaden borde man vara försiktig i bedömningen av ärendet. Det borde vara möjligt att nå ett resultat som var gynnsammare för statsverket.

Sköld följde den senast redovisade linjen. Han inledde sitt förslag med att säga att av de föreslagna alternativen var ett fredstida uppförande att föredra. Men försvarsministern var inte beredd att på grundval av föreliggande utredning fatta slutlig ståndpunkt. Därtill fordrades att de ekonomiska förutsättningarna för en sådan anläggning som avsågs "i alla hänseenden" var klarlagda. Den utredning som förelåg var inte helt uttömmande. Särskilt gällde det frågan om priset på elektrisk kraft för anläggningens drift.

Försvarsministern föreslog därför att en ny utredning skulle företagas, en utredning som skulle taga upp hela frågan på nytt. Denna skulle bedrivas inom försvarsdepartementet.

Beslutet kom inte som någon överraskning för rikskommissionen. I början av maj torde man ha börjat ana i vilken riktning beslutet skulle gå[41] och någon vecka senare var man säker.[42] Alternativ två aktualiserades då omedelbart; en ny aktion förbereddes.[43] Nu försökte kom-

missionen att via Statens reservförrådsnämnd få de nödvändiga förberedelserna genomförda. Den föreslog att ett salpetersyrelager skulle anskaffas och apparatur inköpas.[44]

Men nämnden svarade nej. Den hade hört sig för hos försvarsdepartementet och fått veta, att en förnyad utredning skulle föreslås. Nämnden ville inte föregripa en sådan.[45]

Frågan hade därmed fallit. Fosfatbolaget tog i mitten av juni tillbaka sin utfästelse, under hänvisning till Kungl Maj:ts beslut och det dröjsmål med ett nytt avgörande som det innebar. Annorlunda förutsättningar sades nu råda – bl a angavs andra prisförhållanden på byggnadsmaterial och maskiner.[46] Ärendet hade i sak återgått till utgångspunkten från december 1938.

Den fjärde, och för rikskommissionens del sista, etappen i förberedelserna kring försörjningen med koncentrerad salpetersyra karakteriserades inte så mycket av ett förlopp som kräver redovisning. I stället ges några korta anteckningar kring den fortsatta utvecklingen.

Lagringsproblemen har inte närmare berörts. De utredningar som ägde rum var av företrädesvis teknisk karaktär och syftade i första hand till att lösa frågan om lagringsutrymmena. Som i ett inledande avsnitt påpekats, gick det att lagra koncentrerad salpetersyra enbart i speciella aluminiumtankar.[47] Vissa utredningsresultat kom fram under åren fram till 1939. Ett av dessa var att syran kunde lagras för kortare tid i järnbehållare om den blandades med svavelsyra.[48] Vidare förekom vissa kontakter med rikskommissionens norska motsvarighet, Norges Økonomiske Sjelvhjelpsråd, för att undersöka transportmöjligheterna vid import från Norge.[49] Kontakterna synes dock ej ha inneburit annat än sonderingar från rikskommissionens sida.

Efter regeringens beslut i juni tog kommissionen vissa initiativ. Den tog kontakt med intresserade företag för att förmå dem att öka sin lagerhållning av syran.[50] Det är dock inte troligt att någon ökad lagerhållning verkligen kom till stånd. I november underhandlade kommissionen med Nitroglycerin AB om dess lager av salpetersyra. Företaget hade beslutat öka sina lagringsutrymmen, men genom den utbrutna krisen hade leverantören av aluminiumtankarna, Svenska Metallver-

ken, leveranssvårigheter.[51] Vid samma tidpunkt funderade man inom kommissionen på att utnyttja bryggeriernas aluminiumtankar för lagring av salpetersyra.

Slutligen kan nämnas att före krigsutbrottet kom inte någon statlig reservlagring till stånd; då fanns således inga som helst statliga lager av koncentrerad salpetersyra.[52]

Läget ljusnade dock. I början av november sammanträdde kemiska beredskapskommittén. Syftet med sammanträdet torde ha varit att informera industrikommissionen om läget inom den kemiska sektorn. Därvid meddelade direktör Rodling, att fr o m 1940 kunde bolaget tillgodose 75 procent av salpetersyrebehoven. Anledningen var att Fosfatbolaget ytterligare ökat kapaciteten vid Ljungaverk.

Till yttermera visso hade bolaget varit i kontakt med Norsk Hydro, som hade lovat bistå med produkten. Att det var bolaget som tagit kontakt visar ett beslut att kommittén skulle framföra ett tack till bolaget för det initiativ som tagits.[53]

Sammanfattning

Självförsörjningsgraden av salpetersyra ökades avsevärt från 1936 till 1939. Dock nåddes inte den beredskap som ansågs nödvändig innan det andra världskriget utbröt.

Rikskommissionen – i första hand representerad av Sven Thorén och Alfred Billberg – var den pådrivande kraften under hela perioden. Genom utredningar och förhandlingar bidrog de 1936 till att Fosfatbolaget ökade sin kapacitet. Under de två följande åren arbetade de hela tiden för att åstadkomma det, enligt deras mening, bästa alternativet, en ny fabrik uppförd i fred med en kapacitet av 10 000 ton koncentrerad salpetersyra per år. Efter München-krisen fick de gehör för sina synpunkter och förslag överlämnades till Kungl Maj:t. När förslaget fallit, sökte rikskommissionen i stället förmå Statens reservförrådsnämnd att lagra syran och skaffa apparatur för dess tillverkning.

Militärledningen och de militära förvaltningarna oroades av den låga självförsörjningsgraden och koncentrationen av tillverkningen till en enda anläggning. De torde ha stått odelat positiva på rikskommis-

sionens sida även om de inte deltog aktivt i försöken att lösa frågan.

Inblandade civila myndigheter intog i vissa fall motstridiga ståndpunkter. 1937 var de överens. 1939 tillstyrkte reservförrådsnämnden utan reservationer medan kommerskollegium var mera tveksamt. Beredskapssynpunkten ansågs emellertid vara så väsentlig att kollegiet förordade förslaget förutsatt att kraftpriset visade sig rimligt. Vattenfallsstyrelsen gick helt emot och utdömde det föreslagna kraftpriset, ja hela förslaget. Styrelsen anlade därvid helt fredsmässiga ekonomiska synpunkter på frågan. Förslaget var inte tillräckligt gynnsamt för statsmakterna och borde därför inte godtas.

Fosfatbolaget var berett öka sin kapacitet. I första hand torde därvid affärsmässiga synpunkter legat bakom. 1937 ökades kapaciteten därför att bolaget gavs tullgarantier och inhemskt monopol. 1939 torde dess erbjudande ha betytt att Fosfatbolaget fått statliga subventioner om kraftpriset accepterats. Dessutom skulle salpetersyreanläggningen ha bekostats av statliga medel. Bolaget ökade ändock sina anläggningar från 1940.

Näringslivets representanter i kemiska beredskapskommittén var tveksamma inför de förslag som Thorén och Billberg lade fram 1938. Sannolikt ansåg de fredsalternativet vara för dyrbart. De affärsmässiga synpunkterna torde här ha övervägt. Representanterna ändrade sig emellertid efter München-krisen.

Regeringen förordade – och riksdagen beslutade – 1937 en fast tull på ammoniumsulfat. Beredskapssynpunkterna vägde tungt, men jordbrukets intressen av en säker tillgång på konstgödsel till överkomliga priser spelade också in. 1939 var läget ett annat. Då valde regeringen att följa vattenfallsstyrelsens avvisande uppfattning. Regeringen önskade utreda frågan vidare i egen regi. Dess ståndpunktstagande är intressant i så måtto, att den synbarligen inte lät det hotfulla utrikespolitiska läget – där marskrisen i andra sammanhang var en tröskel – påverka sitt sätt att ta ställning.

IX. Planeringen av industrin

I mars 1934 diskuterades ett memorandum rörande planläggningen av industrins krigsorganisation. Jag har ovan redovisat dess innehåll och vari det resulterade.[1]

Två ting var av betydelse. Det första behandlades mer en passant. I memorandumet uttrycktes önskemålet, att myndigheterna skulle påskynda sina behovsberäkningar "då de i hög grad måste anses grundläggande för det vidare organisationsarbetet". Under de hektiska åren blev frågan om behovsberäkningarna och deras inlevererande till rikskommissionen vid rätt tidpunkt och i rätt form dominerande.[2]

Det första avsnittet i föreliggande kapitel undersöker de linjer efter vilka rikskommissionen sökte lösa svårigheterna, de ståndpunkter andra aktörer intog samt konsekvenserna för förberedelsearbetet i övrigt. En sådan linje ska särskilt uppmärksammas. Den gäller kommissionens strategi. Var det övervakning eller detaljplanering som borde vara huvuduppgiften?

Det andra inslaget i diskussionerna kring memorandumet var centralt redan 1934. Problemet med arbetsfördelning, auktoritet och samordning hade kommissionen sökt lösa genom att på den allra viktigaste punkten, beställningarna, skaffa sig ökat inflytande. Den hade misslyckats därmed.

Samordningen var främst ett resursproblem. Det gällde för rikskommissionen att öka sina organisatoriska resurser, dvs den måste på skilda vägar söka öka sin auktoritet.

Det andra avsnittet i kapitlet omfattar följaktligen ett studium av hur kommissionen fungerade som samordnande myndighet, vilka ståndpunkter andra aktörer intog gentemot dess försök att öka sin makt samt resultaten av kommissionens strävanden.

Behovsuppgifterna – planeringens grundval

De militära – och civila – myndigheterna hade svårt att leverera sina behovsuppgifter. Jag ska inledningsvis behandla ett resursproblem och dess lösning.

Rikskommissionen led brist på teknisk personal, förvaltningarna likaså. När verksamheten inleddes hösten 1937, fann man att, trots de ökade anslagen, verksamheten inom kommissionen måste begränsas.[3]

I detta skede lade Volvo-direktören, Assar Gabrielsson, fram ett förslag, vilket resulterade i att fem större verkstadsföretag gratis ställde var sin ingenjör till förfogande.

Gabrielsson sammanträffade med Sven Thorén i slutet av augusti 1937 och gav då denne uppslaget att söka hjälp från näringslivet. Han torde också ha lovat att själv förhandla med några företag. Antalet ingenjörer synes däremot ha föreslagits av Thorén. Denne skrev nämligen en promemoria, tydligen avsedd som underlag för Gabrielssons förhandlingar.[4]

Intet är känt om dessa utom att de gick fort. Redan i mitten av september hade SKF, LM Ericsson, Separator, Asea samt Electrolux gått med på att från den 1 oktober ställa var sin ingenjör till förfogande under två år. De betalade dessutom dennes lön, varför rikskommissionen utan extra kostnad kunde öka verkstadssektionens tekniska personal från två till sju.[5]

Initiativet kom dock att betyda mera för förvaltningarna – främst arméförvaltningens tygdepartement. Rikskommissionen valde nämligen att låta merparten av ingenjörerna arbeta med specialutredningar inom förvaltningarna eller efter deras direktiv.[6]

Detta var inte den ursprungliga avsikten. I den promemoria Thorén författade för Gabrielssons räkning förutskickade han, att ingenjörerna skulle hjälpa till att utarbeta enhetliga tekniska bestämmelser, utföra kapacitetsfördelning och fabriksplanearbete.

Från början tänkte man sig således öka kommissionens möjligheter att samordna förberedelserna. Men tämligen omedelbart fick tanken uppges. Majoriteten av verkstadssektionens personal fick i stället inrikta sig på arbete som kunde påskynda uträkningarna av behoven. Så pressande var bristen på adekvata behovsuppgifter kring årsskiftet

1937/38. En "kantring" hade inletts.

Verkstadssektionens chef, överingenjör Gunnar Bergström, skrev i april 1938 en promemoria som klarlägger dilemmat och ger hans syn på situationen.

Bergström ansåg att rikskommissionens funktion skulle begränsas till att dra upp de stora linjerna i arbetet. Bara om ledningen var befriad från detaljarbetet kunde den "få det rätta perspektivet..."

Anledningen till den aktuella ordningen var att när sektionen inledde sitt arbete hade det visat sig att de militära förvaltningsmyndigheterna, på grund av för små anslag och brist på kvalificerad arbetskraft, nödsakats ställa flera viktiga arbetsuppgifter på framtiden. Därför fattades material i stor utsträckning. Följaktligen skulle en planering på grundval av tillgängliga data bli "illusorisk".[7]

Målsättningen var således omöjlig att genomföra utan "kantringen". Bergström ansåg dock inte att principerna för den skulle ändrats. Den aktuella situationen var ett, visserligen oundgängligt men dock, provisorium.

Bergströms promemoria ingick som ett led i planerna på att skaffa ytterligare arbetskraft. Brukssektionens chef, överingenjör Helge Uhrus, skrev därför också en promemoria.

Även för brukssektionens del saknades behovsuppgifter eller – vilket var lika besvärligt – de förelåg inte uträknade i sådan form att de kunde jämföras med tillgångarna. Uhrus hade samma uppfattning som Bergström om rikskommissionens funktioner. Han var dock mer återhållsam när det gällde att ingripa i detaljarbetet. Detta borde åligga förvaltningarna och bara under förutsättningen, att kommissionen hade lättare att få medel än vad förvaltningarna hade kunde Uhrus ansluta sig till planerna att anställa ytterligare arbetskraft.[8]

Hur såg förvaltningarna på situationen?

De var givetvis nöjda med arbetskrafttillskottet. När kommissionen under sommaren 1938 försökte få tillbaka sina ingenjörer misslyckades den. I stället erbjöd sig förvaltningarna att lämna ersättning för dem så att kommissionen kunde anställa andra tekniker.[9]

Särskilt arméförvaltningens tygdepartement och dess industribyrå, vars chef var överstelöjtnant Birger Hedqvist, gjorde invändningar mot

kommissionens försök.

För det första kan konstateras att Hedqvist uppenbarligen ansåg att rikskommissionen övervärderade sitt arbete i jämförelse med industribyråns. Kommissionen skrev en utförlig redogörelse för sin verksamhet i maj 1938. Ett exemplar har påträffats i industribyråns arkiv. Det är försett med – bitvis mycket syrliga – marginalanteckningar av Hedqvist.[10] I kommissionens redogörelse förs t ex behovsberäkningarna på tal. Däri stod bl a att för de särskilda slagen av krigsmateriel förelåg i många fall ännu inte tillräckligt ingående uppgifter. Planeringsarbetet kunde därför bara fullföljas efter hand som uppgifter hann skaffas. Redogörelsen meddelar vidare, att kommissionen givits tillfälle att i viss omfattning bidra till påskyndandet av arbetet. Hedqvist har strukit för avsnittet och i marginalen kommenterat: "Halvsanningar och oklart. Detaljplaneringen sker genom förvaltningsmyndigheternas försorg."

Han ansåg inte heller att Uhrus uppfattning om behovsberäkningarnas rätta form stämde vad beträffade tygdepartementet. Likaså ansåg man att rikskommissionen inte behövde mer personal. Så måste man tolka ett par marginalanteckningar – ej Hedqvists – i en promemoria från kommissionen vilken behandlade behovet av personal för sådana beredskapsarbeten "vilka omedelbart böra fullföljas".[11]

I promemorian står att respektive förvaltning borde bestrida kostnaderna för eventuellt nya ingenjörer. Kommentaren lyder: "Jfr Uhrus' yttranden. Uppgifter för de militära myndigheterna böra lämnas av dem själva. Intet intresse att anställa en man å RK, som sannolikt ej blir fullt sysselsatt." På ett annat ställe står i marginalen: "Att anställa folk innan full säkerhet finnes att de kunna utnyttjas synes principiellt förkastligt (och är dessutom inhumant)."

Det är ovisst om övriga förvaltningar hyste samma mening. Sannolikt var de av samma uppfattning vad gällde detaljarbetet, nämligen att detta var deras ensak.[12]

Kommissionen förhandlade med förvaltningarna om ytterligare personal sommaren 1938. Överläggningarna slutade med att vardera förvaltningen lovade bidra med medel. Förhandlingarna bör ha varit svåra, av kommentarerna ovan att döma också en smula infekterade.

Samtidigt som det är tydligt att man hade svårt för att komma över-

ens, är kommentaren om det inhumana i att anställa personal i rikskommissionen svårförståelig. Samtliga anställda var nämligen fullt sysselsatta; alla hade ständigt flera arbetsuppgifter samtidigt.[13]

Personalsituationen förbättrades inom kommissionen dels genom ovan nämnda ersättning, dels genom att kommissionen fick regeringens godkännande till en omfördelning av anslagsposterna så att mer kunde avdelas för löner.[14]

Problemet med bristande och inadekvata behovsuppgifter ändrades föga. "Kantringen" blev mindre uttalad, men de stora linjerna kunde kommissionen inte ägna sig åt. Under hösten 1938 startade den ett mer intensivt arbete på att nå därhän. Sedan kom 1939 med krisen i mars och kommissionen fick främst inrikta sig på att lösa de allra mest näraliggande problemen. Mer härom längre fram.

De praktiska konsekvenserna – även för de mer kortsiktiga arbetsuppgifterna – var dessa:

Uhrus meddelade i en promemoria från oktober 1938 att så mycket återstod beträffande behovsuppgifterna, att han för brukssektionens del ansåg planeringen av järnverkens krigsorganisation mer eller mindre "hänga i luften".

I augusti månad var av det kalkylerade militära behovet 21 600 ton valsverksprodukter per krigsmånad 10 100 ton kvantitetsuträknat och 7 300 ton kontrakterat. Vid samma tidpunkt hade rikskommissionen inte fått uppgifter om motsvarande behov från de civila statliga myndigheterna.[15]

Sättet att erhålla siffran 21 600 ton belyser situationen. Under våren 1938 gjorde brukssektionen samman med arméförvaltningens tygdepartements industribyrå en utredning över Sveriges järn- och stålbehov i krig.

Varpå baserade de sina beräkningar? Jo, de nödgades att "... med ledning av befintliga uppgifter över färdigprodukternas vikt och med kännedom om deras ungefärliga utformning och framställningssätt söka åstadkomma en överslagsberäkning".[16]

Något tillspetsat kan påstås, att Sverige gick in i München-krisen med förberedelser av järn- och stålindustrins utnyttjande som baserades på intelligenta – men dock – gissningar och på en planering som därför hängde mer eller mindre i luften.

För både civila och militära behov beräknades en kvantitet av 62 500 ton valsverksprodukter per krigsmånad eller något under den beräknade produktionen vid samma tid.

Dessa beräkningar följde med långt in i 1939. Uhrus hänvisade till utredningsresultatet så sent som i december 1939.[17] Det har inte gått att konstatera ifall detta berodde på att siffrorna "stod sig" eller om man vid det senare tillfället inte hade nått längre. Klart är att bristen på adekvata behovsuppgifter innebar en försening av arbetet även under 1939.

Bruksindustrins kapacitet var i alla händelser tillräcklig. För verkstadsindustrins del var läget inte lika gynnsamt.[18]

Försvarets behov av verkstadsprodukter var också ofullständigt klarlagda. Eftersom kapaciteten beräknades understiga anspråken fick detta givetvis större konsekvenser för verkstadssektionen än för brukssektionen. Därur förklaras mycket av respektive sektionschefers gradskilda syn på arbetets inriktning.

I mars 1939 ansåg företagarrepresentanterna i rikskommissionens beredskapsutskott för järnverk och verkstäder situationen vara sådan att de beslöt uttala sitt missnöje. De gjorde så i ett gemensamt skriftligt uttalande på uppdrag av Sveriges maskinindustriförening.[19]

Agerandet hade börjat inom föreningen i mitten av december 1938. Det går inte att konstatera något omedelbart samband, men sannolikt torde vara att man här återigen kan illustrera vad München-krisen betydde. Från företagarnas sida torde man ha oroats över beredskapssituationen för maskin- och verkstadsindustrins del. Till att börja med ansågs en bättre representation i rikskommissionen vara den väg man skulle gå.[20] Alrik Björklund, verkställande direktör i föreningen, hade kontaktat verkställande direktören i Sveriges industriförbund Vilhelm Lundvik. Denne hade föreslagit agerande på politisk nivå; dvs det var Lundvik som kan sägas ha initierat högerpartiets motion angående rikskommissionen vid vårriksdagen 1939.[21]

Företagarna blev allt mer klara över det bekymmersamma i läget. Aktivitet i riksdagen var en fråga på längre sikt. Tydligtvis såg de den internationella situationen som oroande. De ansåg sig nämligen inte kunna invänta resultaten av högerns motion utan ansåg att föreningen

borde "göra en demarche antingen hos försvarsministern eller hos ordföranden i Rikskommissionen".[22] Förslaget väcktes i slutet av januari. Det antogs under förutsättning att man närmare undersökte situationen i kommissionen. En månad senare var man klar däröver. Uttalandet överlämnades som synes genast.[23]

Industrins män sade sig vara betänksamma, främst därför att flertalet av de statliga förvaltningarna i alltför långsamt tempo lämnat fram uppgifter om sina materielbehov trots att företagen lämnat personell hjälp. De sade sig dock samtidigt förstå, att en av huvudorsakerna till långsamheten kunde vara att typer och konstruktioner ej kunnat fastställas.[24]

I den efterföljande diskussionen framkom både ytterligare synpunkter på situationen och åsikter om dess konsekvenser för strategin.

Bergström behjärtade uttalandet. De militära myndigheterna hade i flera fall ännu inte fattat beslut om typer m m. Ritningar och specifikationer saknades i stor utsträckning.

Vad ansåg förvaltningarnas representanter?

Flygdirektör Erik Sjögren synes ha hållit med kritikerna. Flygförvaltningen hade 35 000 kronor till förfogande för industrins krigsorganisation. Med dessa medel kom man inte långt.[25] Dessutom stod flyget just vid den tidpunkt då äldre flygplanstyper enligt gällande program skulle bytas ut mot nya. Därför var man i färd med en nödvändig omläggning av tidigare planlagd krigstillverkning.

Överstelöjtnant Hedqvist hade en helt annan uppfattning. Industrins representanter var "väl pessimistiska". Tygdepartementet hade tagit som regel att i första hand planera de viktigaste tillverkningarna, såsom ammunition och transportmateriel. Hedqvist påstod därtill, att vad de allra största tillverkningarna beträffade var hela uppgiftsmaterialet klart. Beredskapen var inte alls bristfällig på de viktigaste områdena. Som exempel gav han Bofors – där tygdepartementet självt stod som huvudansvarigt för planeringen.[26]

En av utskottsledamöterna, civilingenjör Fredrik Berthelius, replikerade, att det förvisso var bra att granattillverkningen hade klarlagts. Detta kunde dock inte anses tillräckligt. "Det torde finnas många andra saker av största vikt, som icke vore klara."

Marinförvaltningens representanter yttrade sig inte.

Vilka konsekvenser borde situationen få? Industrimännen och tjänstemännen (Bergström och Thorén–Uhrus yttrade sig ej) inom kommissionen hade skilda uppfattningar. De förra efterlyste grovplanering och tidsgränser för planeringsarbetets genomförande (överingenjör Rydbeck och direktör Björklund) samt varnade för ett alltför långt drivet detaljarbete. Ett sådant skulle "överstiga rikskommissionens möjligheter att nå resultat inom rimlig tid" (överingenjör Hellman).

Thorén och Bergström ansåg inte att kommissionen ägnade sig åt detaljarbete. Den senare menade samtidigt, att ett upprättande av fabriksplaner utan vederhäftigt underlag var inom verkstadsindustrin "ganska värdelöst". Thorén framhöll att man måste ha tillgång till översikter; "man kunde inte leda ett stort och omfattande arbete utan att ha tillgång till vissa sammanställningar".

Synbarligen ansåg flertalet deltagare i diskussionen att läget var mindre gott. Det finns vissa möjligheter att undersöka vilken uppfattning som hade mest fog för sig. Bergström fick nämligen vid ett senare tillfälle i uppdrag att göra sammanställningar av bristerna.[27]

Den 1 april var Bergström klar. Då överlämnade han en promemoria angående återstående planeringsuppgifter. Bergström behandlade varje förvaltning för sig.

Inom arméförvaltningens tygdepartement var läget detta:

För vissa tändrör som exempelvis urverksrör saknades fullständigt underlag för planeringen. Utredning pågick dock, den skulle vara klar inom ett par månader. Preliminär planering var därför möjlig.

Detonatorerna däremot var inte fastställda till typ och inga tillverkningsuppgifter fanns. Prov med pressgjutna detonatorer skulle utföras. "Synnerligen önskvärt med skyndsam behandling av denna fråga, ty eventuell krigstillverkning av ståldetonatorer kräver stor maskinpark", var Bergströms kommentar.

Artilleripjästillverkning utreddes vid Bofors. Därvid var behovet av hjälpverkstäder inte klarlagt, men beräknades vara så om ett par månader.

För eldlednings- och mätmateriel för artilleriet, strålkastare, optiska och finmekaniska instrument och signalmateriel saknades alla uppgif-

ter. Detta gällde alla tre förvaltningarna. Bergström krävde en "uppskattning" av behoven så att preliminär planering av företagen kunde inledas.

För flygförvaltningens del var läget detta:

Föga kunskaper om behoven förelåg. Omfattande förberedelser hade dock skett i samråd med rikskommissionen angående krigstillverkning av flygmotorer. De kunde dock inte slutföras förrän flyget beslutat sig för antalet motorer som skulle tillverkas.

Beträffande flygplan hade preliminärt planerats för framställning av "en numera utgången typ" (Hawker Hart), men inga kontrakt var upprättade. För krigstillverkning av de nya flygplanstyperna (metallplan) fanns varken fastställt program eller underlag för planering. Skyndsamma beslut var därför nödvändiga; detta gällde även för tillverkning av flygbomber.

Eftersom ett flertal större och viktiga verkstäder var reserverade för flygvapnets krigstillverkningar, ansåg Bergström det vara av största betydelse för planeringsarbetet att behövliga underlag snarast möjligt tillhandahölls.

För marinförvaltningens del var läget detta:

De flesta granattyperna var inte klara, här avvaktades Boforsutredningen. Preliminär planering var dock möjlig.

För krigstillverkning av fartyg med maskineri och övrig utrustning pågick arbetet med planeringsdata. Det måste forceras eftersom krigstillverkningen vid de större varven och vissa verkstäder ej kunde planeras utan sådana data.[28]

Man kan jämföra utredningsresultaten med sammanställningen över krigsmaterielens gruppindelning.[29]

Att flygvapnet inte hade hunnit långt kan omedelbart konstateras. Marinen släpade också efter, armén i mindre omfattning. Anmärkas bör avsaknaden av detonatorer och eldledningsmateriel. Dem förutan torde man icke haft mycken glädje av artilleripjäser och ammunition.[30]

Bergströms promemoria omfattade ¼ av undergrupperna av krigsmateriel. Något c silentio-resonemang kan inte föras då, som senare

ska visas, han utelämnat en del, exempelvis handeldvapen, stridsvagnar m m, vilka man heller inte hade fastställt till typ. Det ska också framhållas, att här bara berörts *en* sida av läget. Den totala bilden var givetvis basen för industrimännens pessimism. Men bara denna sida ger vid handen, att de hade mer fog för sin uppfattning än Hedqvist.

En sida av kapacitetsfördelningens problematik har belysts. Behovsuppgifterna var basen i förberedelsearbetet. De kom att bli en kronisk flaskhals i planeringsarbetet.

Behovsuppgifterna var i första hand en fråga om resurser. De byråer inom förvaltningarna som ägnade sig åt krigsplanering hade föga av medel till förfogande. De led också brist på teknisk personal. Därför fick de skjuta viktigare arbetsuppgifter på framtiden.

Den främsta anledningen till förhållandet har framhävts i kapitel IV. I konkurrensen mellan olika typer av behov fick krigsplaneringens stryka på foten. För militärledningen var upprustningen viktigare.

Konsekvenserna av bristerna blev en avsevärd fördröjning av planeringen långt in i 1939.

Kapacitetsfördelning – ett samverkans- och samordningsproblem

Samordningen var mindre väl utvecklad 1937. Vi har i det föregående sett hur förhållandena, försöken att förändra situationen och deras resultat uppfattades.[31]

Samordningen 1937–1939 är svår att analysera. För det första ingår många olika element i begreppet. Sålunda utgjorde standardiseringssträvandena på materielsidan – både vad gällde enhetlig terminologi och tekniskt genomförande – ett viktigt inslag. Likaså var samordningen av arbetskraftsproblemen mycket väsentlig. Dessa, och många andra, spörsmål berörs endast ytligt eller lämnas därhän.

I stället koncentreras undersökningarna kring det viktigaste samordningsproblemet, beställningsverksamheten.

Även därinom finns ett inslag som måste behandlas med försiktighet. Det finns ett antal påståenden fällda i skilda fora och vid skilda

tidpunkter angående arten och graden av felbelastningar på kapaciteten. Sammantagna lämnar de inga tvivel om att problemen var både utbredda och svårlösta. Inga sammanställningar över den totala situationen – missförhållanden och/eller förbättringar – har påträffats.[32] Den fortsatta undersökningen får visa ifall den naturliga hypotesen är korrekt, att man sannolikt inte ägde sådan kännedom om förhållandena att sammanställningar kunde göras. Tyngdpunkten ligger emellertid på samverkansproblematiken och det agerande beträffande denna som olika aktörer bedrev.

Ovan har återgivits ett exempel på felbelastningar orsakade av att en viss beställning låste stora delar av ett företags maskinpark.[33]

Detta avsnitt ska inledas med ett annat exempel, som visar andra konsekvenser av den bristfälliga samordningen.

Åkerman höll – troligen 1938 – ett föredrag där han återgav klagomål från en företagsledare.[34] Fabriken skulle stå till marinförvaltningens förfogande för tillverkning av marinmotorer i händelse av krigsutbrott. Sedermera fick företaget förfrågan från flygstyrelsen i vad mån det kunde tillverka flygmotorer och kort tid därefter fick företaget förfrågan från såväl arméförvaltningen som marinförvaltningen om det kunde tillverka bilmotorer. Dessutom hade rikskommissionen begärt vissa uppgifter angående kapaciteten för tillverkning av bilmotorer. Företagets chef hade förklarat att han "kände sig som en kameleont på ett rutigt kläde". Åkerman påstod att sådana förhållanden numera tillhörde det förgångna. Det var troligen korrekt; exemplet var drastiskt och sannolikt inte alldeles vanligt. Men bristen på samordning kvarstod, det visar den aktivitet som förekom.

I mars 1934 hade man bestämt att regelbundna sammanträden mellan tjänstemän från kommission och förvaltningar skulle hållas.[35] Så skedde också. Men sammanträdesfrekvensen sjönk stadigt. 1934 hölls elva sammanträden, fyra år senare upphörde de. Vissa praktiska resultat nåddes, kanske främst vad gällde personalorganisationen vid företagen.[36]

Det är oklart varför sammanträdena upphörde hösten 1938. Det sannolika är dock att de upphörde därför att man funnit andra, mer

effektiva samarbetsformer.

I memorandumet 1934 hade bl a föreslagits att rådgivande kommittéer bestående av branschkunniga personer borde inrättas. Det dröjde emellertid två år innan tanken förverkligades. Dröjsmålet bör sättas i samband dels med den långsamma arbetstakten, dels med den förväntade omorganisationen.

1936 hade rikskommissionen "alltmer kommit till den övertygelsen att ett närmare samarbete med industrins representanter vore nödvändigt".[37] Det framgår inte direkt vem som tagit initiativet till samverkan. Å ena sidan fällde Åkerman ovan citerade yttrande inför industrins representanter, vilket han inte borde ha kunnat göra om dessa tagit det ursprungliga initiativet. Å andra sidan visar ett protokoll från Sveriges Maskinindustriförening att det var därifrån formerna för samverkan initierades. Den slutsatsen torde vara berättigad, att det var industrins representanter som ledde in utvecklingen på de banor den fick. Möjligen gjorde den så av oro för den planering som då förekom inom kommissionen. Det framgår nämligen att man från företagarhåll ställde sig tveksam till de förfrågningar rikskommissionen gått ut med och som gällde en allmän orientering om företagens produktionsförhållanden. Frågorna ansågs vara mycket svåra att besvara. Dessutom menade man att kommissionen gick fel väg. Det var inte möjligt att med de begärda upplysningarna som grund krigsorganisera företagen. Därför synes företagarna ha föreslagit bildandet av en kommitté vilken kunde ta hand om planeringen.[38]

Däremot torde det ha varit kommissionen som tog de första kontakterna, de som ledde till samarbetet. I april 1936 sammanträffade Thorén med verkställande direktören i Sveriges Maskinindustriförening, direktör Alrik Björklund. Vid en överläggning ansåg denne att en mycket noggrann planläggning var nödvändig. Understucket torde han ha kritiserat kommissionen genom att understryka nödvändigheten av att industriell expertis måste kopplas in, framför allt när det gällde att undersöka den mest ändamålsenliga produktionsordningen.[39]

Men företagarna utsade också öppet att ett samarbete betydde bättre möjligheter att skaffa sig inflytande över planeringen. "Industrien ville självfallet hjälpa till och åtaga sig sin del av arbetet, men man kan icke räkna med att industrien skall ställa sig förstående inför ett

system inom vilket enhetligheten icke tydligt framträder och som icke garanterar att industriens berättigade anspråk bliva tillgodosedda."[40]

De militära förvaltningarna drogs in i de fortsatta förhandlingarna om en särskild kommitté, dess sammansättning och befogenheter. Överläggningarna synes ha varit okomplicerade. Alla var tydligtvis beredda att ge kommittén tämligen stora befogenheter. Den skulle visserligen vara rådgivande, men samtidigt "koordinera och samordna" all såväl militär som civil tillverkning som borde igångsättas i krig inom malmbrytnings- och metallindustrin. Den skulle också fördela tillverkningarna på respektive företag.[41]

I juni 1936 beslutades mera formellt att en rikskommissionens "beredskapskommitté för järnverk och verkstäder" skulle tillsättas. Ordförande blev disponent Wiking Johnsson, Jernkontoret.

Kommittén tillsatte tämligen omgående en "subkommitté" för verkstadsindustrin.[42] Påföljande år skapades kommittéer också för kemisk industri och för textil- och läderindustri.[43]

Ett betydelsefullt forum för kontakt mellan kommissionen, de militära förvaltningarna och industrin hade därmed skapats. Den senare drogs in i planeringsarbetet med det ansvar och de möjligheter detta innebar.

Innan skildringen går vidare måste behandlas frågan om i vilken utsträckning rikskommissionens ledningsgrupp styrde utvecklingen och vilket intresse ledamöterna visade de industriella förberedelserna. Svaren är emellertid svårfångade; materialet tillåter bara ett utpekande av vissa tendenser.

Ovan har kommissionens sammansättning efter omorganisationen den 1 juli 1937 redovisats.[44]

Redan den ordinarie församlingen var tämligen stor och i vissa frågor, där extra och adjungerade ledamöter kunde inkallas, var antalet deltagare ännu större. Samtliga ledamöter utom två deltog i sammanträdena på grund av att de fyllde andra funktioner i samhället. En kritiker har menat, att i kommissionens ledning satt ett antal "äldre herrar, som samtidigt voro några av landets mest upptagna män". De hade därför små möjligheter att sätta sig in i förberedelsearbetets problem.[45] När rikskommissionen fick ny ordförande drabbades han av

samma kritik. Han påstods ägna för litet uppmärksamhet åt kommissionen.[46]

Ett kriterium på intresse torde vara initiativtagande i skilda sammanhang. Endast en ledamot – Volvo-chefen Assar Gabrielsson – tog initiativ i industriberedskapsfrågor. Denne var tillsatt av Kungl Maj:t på förslag av näringslivet. Han torde således genom sitt accepterande av nomineringen a priori kunna förutsättas ha varit mer intresserad av de speciella planeringsproblemen än den representant som deltog i första hand därför att han var chef för en statlig myndighet.[47] En viss skillnad på grund av rekryteringssättet skulle således kunna iakttas. Man kan möjligen betrakta en senare genomförd omorganisation – när riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap bildades strax efter kriget – och de motiveringar som då framfördes rörande ledningsgruppens sammansättning som ett stöd för iakttagelsen. 1946 önskade man nämligen se en liten och för saken särskilt sammansatt ledning för den ekonomiska försvarsberedskapen.[48]

Hur ställde sig militärledningen?

I ett förslag till disposition av krigsmaterielverkets historia har kapten Gilbert Murray framhållit den bristande förståelsen – i första hand in i 1938 – från arméledningens sida för krigsplaneringen.[49]

Flygvapenchefen, Torsten Friis – ordinarie ledamot av kommissionen – menade så sent som i januari 1939 att "det anslag som man med minsta svårighet skulle kunna inskränka på var det till industrins krigsberedskap".[50]

Militärledningen var således inte särskilt intresserad av industrins krigsorganisation.[51]

En genomgång av plenarprotokollen ger också vid handen, att ingen gång under åren 1937–1939 lämnades orienteringar om vad som förekom inom industriavdelningen. (Däremot förekom dylika vad angick folkförsörjningen och regelbundna rapporter om den 1937 igångsatta reservlagringen lämnades i plenum.)[52]

Kritikerna ansåg, att det fanns brister i rikskommissionens ledning och redovisningen ska avrundas med en notis, vilken torde återspegla åtminstone vissa tjänstemäns inom kommissionen uppfattning. I förarbetena till ett tal general Åkerman höll 1938 stod inledningsvis: "Ej så få av kommissionens ledamöter äro . . . nya sedan 1934, och en del

av dem ha haft föga kontakt med det bedrivna arbetet."[53]

Händelseutvecklingen i början av 1939 ligger också i linje med den försiktigt framförda slutsatsen, att graden av styrning från ledningsgruppens sida var låg när det gällde den industriella planeringen.

Ytterligare en fråga rörande ledningsgruppen kontra den industriella planeringen bör ställas, trots att källmaterialet inte tillåter annat än indirekta slutsatser. Den hänger samman med vad som ovan behandlats och den bryggar över till agerandet 1939. Frågan lyder: Varför tillsattes inget industriutskott den 1 juli 1937?

Vid starten 1928 bildades bl a ett industriutskott ur plenarförsamlingen och det sammanträdde sedan vid skilda tillfällen fram till 1936.[54] I remissyttrandet över försvarskommissionens betänkande ansåg rikskommissionen, att ledningen av förberedelsearbetet borde bedrivas fastare än dittills samt att därvid åtminstone två ständiga utskott borde finnas, ett för livsmedels- och ett för industrifrågor.[55]

I samband med omorganisationen tillsattes det förra, däremot inte det senare. Inga som helst notiser om förloppet har stått att återfinna.[56] Ska en förklaring konstrueras, ligger ett annat förlopp närmast till som sannolikt underlag. När omorganisationen ägde rum och frågan om utskott blev aktuell, hade beredskapskommittéer redan bildats.[57] I dessa fanns förvisso inga representanter från rikskommissionens ledning. Måhända ansågs dock att kommittéerna och den sakkunskap som fanns inom dem var tillräckliga för en ändamålsenlig planering och att därför de tekniskt mycket besvärliga industriella förberedelserna inte behövde belasta plenarmedlemmarna.

År 1938 var ett händelserikt år. Två ting torde ha bidragit till rikskommissionens ökade aktivitet. För det första det försämrade utrikespolitiska läget, där annekteringen av Österrike i mars ledde till en omprövning av försvarsanslagen.[58] För det andra stod kommissionen på säkrare grund när det gällde kunskaperna om tillgångarna, bl a genom sina maskininventeringar.

I början av april 1938 överlämnade rikskommissionen till Kungl Maj:t ett förslag till förordning om krigsleveranser m m.[59]

Det har inte gått att avgöra varifrån initiativet till en sådan förordning kom. Källorna tiger därom.

Formellt härrörde förslaget från rikskommissionens militärutskott.[60] Synbarligen berodde detta på att Åkerman inte ville invänta sammanträde i plenum utan valde att "låta ett förstärkt militärutskott" avgöra frågan.[61]

I förslaget till kungörelse fanns en passus uppenbart avsedd som en förändring av kommissionens status. Med förordningen skulle nämligen följa, att rikskommissionen ägde "tillse att kontrakten fördelas på olika företag på lämpligaste sätt".[62] Därmed gavs ju kommissionen formellt oinskränkt rätt att fortsättningsvis avgöra hur produktionsapparaten skulle fördelas på beställarna.

Regeringen fick förslaget i början av april. Enligt Åkerman var försvarsministern, Janne Nilsson, då "av vissa anledningar" angelägen att få förslaget snarast.[63]

Regeringen dröjde emellertid till september innan den fattade beslut. Den 26 denna månad, dvs mitt under München-krisen, konseljbehandlades förslaget.[64] Det dröjde därefter ytterligare ett par månader innan kungörelsen trädde i kraft.[65]

Åkerman har skrivit om detta.[66] Enligt Åkerman hade man sökt koordinera kungörelsen med ikraftträdande av den militära förfogandelagen.[67] "Allt var förberett så att även förordningen skulle kunna träda i kraft då och förberedelsearbetet på fabriksplanerna komma igång. Med hänsyn till läget ansåg jag det mycket angeläget få förordningen snarast, men nej. Den var satt i korrektur, men fick trots påstötningar ligga hela sommaren och togs i konselj först i Münchenveckan efter många påstötningar . . ."[68]

Ytterligare material angående frågans behandling saknas. Klart står emellertid att regeringen dröjde med beslut i ärendet, detta trots att man inom kommissionen betraktade förordningen som mycket angelägen. Krisen i september synes ha varit det nödvändiga incitamentet för regeringen. Dessförinnan ansåg den synbarligen inte att rikskommissionen och dess verksamhet var särskilt betydelsefull.

Rikskommissionen ansåg dock fabriksplanearbetet vara av sådan vikt, att den inte ville avvakta regeringens beslut. Den började med verksamheten i augusti, trots att den formellt inte hade rättslig befo-

genhet därtill. Sådan fick den först i december 1938, åtta månader efter det att förslaget överlämnats.

Tidigare har ordats om teknisk samordning. Rikskommissionen sökte nå enhetlighet när det gällde att uttrycka kraven på bruksindustrin och på verkstadsindustrin.[69] Den nådde också vissa resultat, krigsmaterielens gruppindelning blev mer preciserad.[70] Samarbete mellan försvarsgrenarna inleddes vad gällde beställningarna, framför allt i den meningen att de kom överens om att likartad materiel skulle beställas av en förvaltning. Som exempel kan anges att handeldvapen och dess ammunition beställdes av arméförvaltningens tygdepartement. Förvaltningarna enades också om att 1937 inrätta ett "standardiseringsutskott".[71]

Men ett betydelsefullt fält för teknisk samordning kvarstod. Själva beställningsordern, krigsleveranskontraktet, utgjorde en av hörnstenarna i förberedelserna. Det var olika utformat för varje förvaltning. Det är här inte tillfälle att gå in närmare på skillnaderna. Det torde vara nog att poängtera att leveransbestämmelser, grunder för prissättning, igångsättningsbestämmelser o d var olikartade.

Under 1938 förhandlade kommission och förvaltningar om standardiserade kontrakt. Några egentliga svårigheter att komma överens synes inte ha förelegat, även om förhandlingarna tog lång tid. I början av 1939 var de nya kontrakten klara att tas i bruk. Den långa tiden torde förklaras av att många tekniska problem måste lösas.

Under samma tid förhandlade man om fabriksplanernas bestämmelser. Dessa förhandlingar var likaledes av teknisk karaktär, men gick fortare. Kommissionen fick dock vänta med att trycka bestämmelserna till i början av 1939.[72] Innan dess saknades formellt rätt att påbjuda att företagen skulle följa dem.

Då hade rikskommissionen uppnått följande: Den hade undanröjt överenskommelsen från 1934 och ägde numera formellt rätt att fördela kapaciteten. Krigsleveranskontrakten hade standardiserats och kommissionen kunde ålägga företagen att delta i utarbetandet av fabriksplaner. Avsikten med planerna i samordningssammanhang var att precisera beställningarna hos respektive företag och därmed få en uppfattning om belastningen och således kunna företa de nödvändiga omlägg-

ningarna av kontrakten.

Men alltjämt kvarstod svåra problem och nya krav skulle komma från industrins representanter. De ville ställa rikskommissionen än mer i centrum och uppnå också reell samordning.

I mars 1939 trädde missnöjet i öppen dager. Jag har tidigare behandlat sammanträdet där industrins representanter beslöt sig för att skriftligen uttala sitt missnöje.[73] Det utrikespolitiska läget hade ånyo försämrats och kritik hade i riksdagen riktats mot kommissionen.[74]

Industrimännen framhöll det betänkliga i att så få adekvata behovsuppgifter influtit. Dessutom ville de ha sagt att "det synes nödvändigt, att den verkställande befogenheten koncentreras hos Rikskommissionen så, att alla avtal rörande krigsleveranser underställas Rikskommissionen för godkännande, innan de föreläggas vederbörande företag för underskrift". De ville därtill, att beställningar riktade redan i fredstid vilka kunde få inflytande på krigstillverkningen skulle läggas ut i samråd med kommissionen. Den skulle också ges inflytande på konstruktionsarbetet så att förenklingar i tillverkningen kunde åstadkommas.

Företagarna krävde därtill rätt att närmare följa arbetets gång samt meddelade att de hade Sveriges Maskinindustriförening bakom sig. Därifrån hade krävts att de skulle begära av rikskommissionen, att anordningar för en bättre krigsberedskap snarast borde vidtas. Inom Sveriges Maskinindustriförening hade man diskuterat situationen, vilken ansågs allvarlig. Krigsberedskapen var bristfällig. Föreningen hade undersökt läget och funnit, dels att beställningsarbetet var alltför decentraliserat, dels att rikskommissionen utförde planeringen alltför mycket i detalj. Därför gick fabriksplanearbetet alldeles för långsamt; detta borde i större utsträckning ske på företagsnivå.[75]

Industrins representanter avslutade sitt yttrande med ett exempel på den aktuella situationen. "Ett förhållande som i hög grad oroat och förvånat industriledningarna är, att samtidigt som från en myndighet meddelats, att deras industrier beräknas skola arbeta för fullt, det har hänt att samma företag från annan myndighet fått besked om att nödig personal ej kan ställas till dess disposition."

Det var som synes långt gående krav som framställdes. Vad som framför allt ska uppmärksammas är uttrycket "den verkställande be-

fogenheten", vilket indikerar en "radikalism" i linje med den som framförts inom försvarskommissionen.[76] Här låg synbarligen en av de väsentliga brytningspunkterna mellan näringslivets företrädare och övriga aktörer. Mer därom nedan.

Genom initiativet aktualiserades ett förhållande som tydligen blivit alltmera ohållbart. Långsamheten i arbetet, decentraliseringen på flera plan kritiserades och helt andra krav på insyn i förberedelserna ställdes.

Beredskapskommittéerna hade inte fått det grepp om utvecklingen som hade avsetts 1936.[77] Thorén har skrivit härom 1941. Han menar att det största felet i planeringen var bristen på intimt samarbete mellan kommissionen och de militära myndigheterna. Den instruktionsmässigt uppdelade arbetsfördelningen medförde att sedan fabriksplanernas tillgångssida bokförts ansvarade vederbörande myndighet för det fortsatta förberedelsearbetet vid företagen, dvs för bl a anskaffningen av specialverktyg samt ordnandet av provbeställningar. Sakkunskapen inom rikskommissionen (RKEs beredskapskommittéer) undandrogs på så sätt i många fall denna viktiga del av beredskapsarbetet, där dess erfarenheter bort vara mest behövliga. Beredskapskommittéerna kunde inte heller övervaka, att de på blotta beräkningar grundade planerna var praktiskt genomförbara.[78]

Detta var en viktig – men blott – del av situationen. Förvisso krävde näringslivets män större insyn och större inflytande. De krävde dock inte uttryckligen att få delta vid verktygsanskaffningen.

Thorén nämnde, att "ganska omfattande" omläggningar av tidigare upprättade anskaffningsplaner och krigsleveranskontrakt måste genomföras.[79] Han säger dock inte när och var dessa ägde rum.

Thoréns redogörelser kräver en kommentar. Fabriksplanearbetet började på allvar först i augusti 1938. Som senare ska visas hade man ett drygt halvår senare inte hunnit särdeles långt. Några stora omläggningar med dessa planer som grund kan således inte ha ägt rum.

Industrins representanter var missnöjda med det decentraliserade beställningsarbetet. Det räckte tydligtvis inte – enligt deras mening – med den formella rätt kommissionen givits i december 1938. De ville se också reellt inflytande genom att den "verkställande" befogenheten koncentrerades till rikskommissionen. Denna borde förhandsgranska

och godkänna beställningarna.

Vid ett uppföljande sammanträde redogjorde civilingenjör Fredrik Berthelius för de omständigheter som lett till den aktuella situationen. Planering genom krigsleveranskontrakt hade först tillämpats av dåvarande artilleridepartementet. I stor utsträckning hade därvid de lättaste tillverkningarna, som ammunition o d, placerats på de bästa verkstäderna, vilka i stället borde ha reserverats för svårare tillverkningar.

Enligt Berthelius hade "ett stort antal omplaceringar av viktiga tillverkningar blivit nödvändiga" när arbetet med fabriksplanerna inleddes. Omplaceringarna hade i sin tur påverkat hela systemet av samverkande företag.[80]

Återigen saknas preciseringen. Åtskilligt måste ha kvarstått. På annat sätt förklaras inte Bergströms yttrande vid samma tillfälle: "Inom sex eller åtta månader skulle man kunna undanröja de största felen i den tidigare planeringen." Som senare ska visas kvarstod också hösten 1939 problem med konkurrens och felbelastningar, bl a på ett sådant företag som Bofors.

Här har ordats en del om decentralisering, en kritik som i första hand drabbade förvaltningarna och kommissionen. Men också företagarna själva kritiserades. Sålunda menade Berthelius, att en bidragande orsak till den mindre tillfredsställande beredskapen var att åtskilliga företag undertecknade krigsleveranskontrakt utan att undersökning skedde, om de hade kapacitet för dem eller ej.

Till detta ska fogas vad en utomstående, men ändå initierad, kritiker hade att säga. I en artikel i Affärsekonomi 1938 menade civilingenjör Carl S:son Schmidt[81] att den dittillsvarande verkställigheten av planeringen, dvs krigsleveranskontraktens utläggande, inte fungerade. Han poängterade att kontrakten vid behov enligt bestämmelserna skulle revideras samt att företagen skulle meddela myndigheten förändringar i t ex sin maskinpark, lokaler o d. Schmidt skrev så: "I många av de företag där jag haft tillfälle att titta på dessa förhållanden, ha krigsleveranskontrakten aldrig varit föremål för någon som helst inspektion från förvaltningsmyndigheternas sida eller något intresse från, skam till sägandes, företagens chefer. – – – Krigsleveranskontrakten, så som de nu behandlas, äro ofta ingenting annat än ste-

rila handlingar."[82]

Sådan bister kritik förekom inte inom rikskommissionen. Möjligen finner man en parallell till Schmidts kritik i Berthelius yttrande om tillvägagångssättet vid en del företag, när beställningar lades ut och accepterades. Men i övrigt har inte i materialet påträffats något som tyder på att ett primärt krav var en uppstramning på denna punkt.

Ett uttryck i Schmidts kritik ska framhävas. Han talade om krigsleveranskontrakten som verkställd planläggning. Samma uttryck använde industrins män i mars 1939, när de krävde ökat inflytande för rikskommissionen.

Man kommer därvid in på ett centralt – men synnerligen svårfångat – problem. Det förefaller nämligen som om tjänstemännen inom kommissionen – Thorén uttryckligen – hade en helt annan uppfattning.

På tal om efterlyst grovplanering underströk Thorén nämligen att sådan måste anses vara gjord "i och med att kontraktsuppgörelse träffats". Citatet kan jämföras med vad han 1932 utgick ifrån, när strategin drogs upp, nämligen att krigsleveranskontrakten var "en första beställningsorder . . ." och så att säga kärnpunkten i planeringen.[83]

Ingen diskussion följde på Thoréns uttalande. Det har heller inte i kommissionens arkiv påträffats material som behandlar frågan om dualismen mellan krigsleveranskontrakt som utgångspunkt för planering eller som verkställd sådan.

I avsaknad av ytterligare underlag avstår jag från en diskussion om effekterna av skillnaderna i uppfattning. De öppnar dock möjligheterna för tolkningen, att en del av rikskommissionens relativt passiva hållning gentemot förvaltningarna bottnade däri. Därav förklaras också, att industrins representanter ville gå mer drastiskt in i planeringen genom att kräva förhandsgranskning av beställningarna.

Fabriksplanerna ville ingen överge. Vad var då en fabriksplan?

En fullständig fabriksplan innefattade en serie olika uppgifter om ett företag och dess produktionsförhållanden. Den innehöll för det första ett s k "tillverkningsprogram" för krigsmaterieltillverkning. Programmet innehöll noggranna uppgifter om förvaltningarnas beställningar på respektive företag. Fabriksplanen innefattade även ett program för övrig tillverkning, dvs sådan som ansågs nödvändig för att

tillgodose oundgängliga civila behov, exempelvis för export. Vidare fanns s k "varutillförselplaner" för de olika tillverkningarna. Ett antal specialhandlingar kompletterade fabriksplanen. För verkstadsindustrins del betydde detta maskin- och belastningsdiagram, maskinsammanställningar m m. Gemensamma för industrisektorerna var underleverantörsförteckningar, personalplaner etc.

Som synes utgjorde en fabriksplan en tämligen fullständig beskrivning av förhållandena inom företagen, mellan dem och deras underleverantörer osv. Huvudhandlingarna gjordes upp av rikskommissionen i samarbete med myndigheterna och företagen. Planerna skulle därvid godkännas av kommissionen. De större företagen synes själva ha gjort merparten av arbetet, medan de mindre fick hjälp. Fabriksplanerna krävde mycket arbete, både vad gällde registrering av tillgångar och anmälda behov. I många fall krävdes därtill förhandlingar mellan kommissionen, respektive myndigheter och företag.

Vissa industrimän hade efterlyst mera av grovplanering. De som stod i närmare kontakt med problematiken var dock överens med rikskommissionens tjänstemän om att fabriksplanerna var nödvändiga och deras utformning likaså. Man var överens om att planerna knappast kunde förenklas om man ville ha en någotsånär riktig uppfattning av verkstädernas belastningsförmåga och möjligheterna till omläggning vid krigsfall.[84]

Det centrala kravet för industrin var samordningen. Dess syn på förhållandena illustreras av Berthelius yttrande den 28 mars. Han menade att rikskommissionen "skulle få en bättre ställning i industrimännens ögon", om kontrakten godkändes av kommissionen. Han ansåg också att företagen skulle lita mera på en sådan planering än den tidigare decentraliserade.[85]

Ett förhållande bör här särskilt uppmärksammas. Det gäller källmaterialet och rör snarare formen än innehållet. Man iakttar nämligen, att alla inblandade uttrycker sig diffust och i allmänna ordalag om situationen. Slutsatsen torde vara lika given som väsentlig. Ingen inom kommissionen ägde någon precis kännedom om förhållandena. Det är också karakteristiskt att en serie utredningar följde trots att ingen klart utsade att sådana var nödvändiga för fortsatt verksamhet.

Mars–april 1939 var en självprövningens tid, aktualiserad av de oroliga utrikespolitiska förhållandena och igångsatt av näringslivets företrädare. Dessa ställde nu krav; de fick samtliga tillgodosedda.

Tre linjer följdes intill och över krigsutbrottet. För det första krävdes rätt för rikskommissionen att granska krigsleveranskontrakten i förväg. Vad gjorde kommissionen med denna rätt? För det andra gällde det att sluta kontrakt för den viktigaste materielen. Hur långt hade man hunnit och kvarstod problemet med felbelastningar? För det tredje koncentrerades förberedelserna på att upprätta mer eller mindre fullständiga fabriksplaner. Hur långt hade man nått när kriget började?

De två första linjerna kan behandlas mycket kortfattat. Den 28 mars lovade kommissionens nye ordförande Karl Levinson "ombesörja" att kravet på kontraktsgranskning skulle effektueras.[86] Hur han gick tillväga är obekant. I mitten av april accepterade förvaltningarna den nya ordningen och kontrakt började komma in till rikskommissionen.

En genomgång av hur kommissionen förfor med kontrakten visar dels att mycket få ändringar företogs, dels att godkännanden gick relativt fort. Resultatet är naturligt. Kommissionen hade inte så stor personalstyrka att den kunde ägna intensivt arbete åt kontrakten. Teknikerna var också i stor utsträckning sysselsatta med fabriksplanerna. Ett krigsleveranskontrakt var resultatet av en – ofta komplicerad – förhandlingsprocess som krävde detaljerade kunskaper i varje särskilt fall för att bedöma om kontraktet var lagt på rätt firma eller om dennas maskinpark belastades på bästa sätt. Det kan också ifrågasättas om kommissionen ägde den överblick som krävdes för att kunna bedöma de enskilda fallen.[87]

Frågan om hur långt fabriksplanearbetet hade nått måste behandlas med större utförlighet.

När det gällde verkstadsindustrins kapacitet likaväl som de anmälda behoven utreddes under självprövningens tid den aktuella situationen beträffande krigsleveranskontrakten och fabriksplanerna.

En sammanställning från april 1939 har påträffats. Det är emellertid svårt att kvantitativt utvärdera situationen med den som ledning. Sammanställningen följde – som brukligt var – krigsmaterielens grupp-

indelning.[88] Den utgjorde ett urval av "viktigare materiel".

Av de 24 huvudgrupperna med deras undergrupper var ca 25 procent kontrakterade. Fordonsfrågan var bäst förberedd – stridsvagnar och pansarbilar undantagna. Likaså synes intendenturmaterielen ha varit i stort kontrakterad liksom det mesta av utrustningen för ingenjör- och pionjärarbeten. All sådan materiel var av den karaktären att den tillverkades för fredsmässigt – och också civilt – bruk (exempelvis traktorer, cyklar, uniformer, skor, borrar, brobyggnadsmateriel m m).

Hur var läget beträffande tyngre vapen och deras ammunition?

Hylsor till olika projektiler – utom flygbomber – var till större delen klara. Däremot saknades så gott som helt leveransavtal om tändrör m m. För pjäsernas del avvaktades den s k Boforsutredningen; granatkastarna var dock kontrakterade.

Flygvapnet släpade mest efter. I april månad 1939 hade nämligen denna försvarsgren över huvud inga krigsleveranskontrakt utlagda.

För marinens del gällde, att större fartyg med maskiner, min- och svepmateriel samt torpeder inte var kontrakterade. Fartygen skulle dock tillverkas efter befintliga ritningar vid de varv som stod för fredsleveranserna.

De största bristerna inom armén gällde stridsvagnar och pansarbilar, där konstruktionerna inte var klara. Vidare var eldledningsmaterielen ej kontrakterad, signalmaterielen endast i ringa mån. Frågan om handeldvapen och deras ammunition ansågs tillfredsställande planerad.[89]

Utredningen nämner intet om arten och graden av felbelastningar via utlagda kontrakt. Detta styrker den tidigare framförda tesen, att man inte hade överblick över dessa förhållanden.

Fabriksplanearbetet hade avancerat mycket litet. I mars gjordes en sammanställning som visade att av det dryga 60-tal verkstäder som tagits med hade ca 30 procent fått planer som var färdiga för godkännande. Då är emellertid att märka, att antalet krigsviktiga verkstäder beräknades uppgå till cirka 600. De 30 procent som var klara i mars ska sålunda reduceras till 3 procent av helheten.

Bland de klara märks Husqvarna Vapenfabrik, Motala Verkstad och Separator som de viktigaste. En vanlig kommentar till oplanerade företag var: "Maskin- och personalbehovet under utredning. Normaltillverkningen skall fastställas."

Läget våren 1939 kan – förenklat – sammanfattas så:

Åtskilligt av behovsuppgifter, både vad gällde utgångs- och färdigprodukter, återstod att beräkna. Föga av materielen var kontrakterad. Få fabriksplaner fanns upprättade. Till detta kommer, att bristen på verktygssatser och specialmaskiner var svår samt att läget beträffande krut- och sprängämnesförsörjningen ansågs ogynnsamt.[90] Näringslivet hade fog för sin kritik.

Förbättrades situationen fram emot och över krigsutbrottet?

Den kanske mest intressanta frågan, den om kvarstående felbelastningar, kan alltfort inte besvaras. Att problemen fanns kan exemplifieras med vad Birger Steckzén anför i sin Boforshistorik.[91] Ett enstaka exempel kan naturligtvis inte vara generellt. Dock, med tanke på att detta företag under en längre tid varit föremål för samlad utredning (Boforsutredningen) och med tanke på att Bofors hade stor egen erfarenhet och – rimligen – stora egna möjligheter att göra sig gällande gentemot beställarna, är Steckzéns påståenden frapperande. Han meddelar nämligen, att en av företagets allra största svårigheter hösten 1939 var den starka konkurrensen mellan försvarsgrenarna.[92]

Det finns andra – mer allmänt hållna – exempel. Sålunda menade Bergström i november att vissa omflyttningar av tidigare uppgjorda krigsleveranskontrakt var "nödvändiga för att få tillverkningar placerade på lämpliga platser".[93] Problemet med felbelastningar hade man inte löst när kriget kom.

En mycket väsentlig fråga är: Vilken information om läget kunde rikskommissionen överlämna till regeringen inför krigsutbrottet? Den 26 augusti överlämnades en – av statsrådet Herman Eriksson – inkrävd redogörelse.[94]

Vid denna tidpunkt hann man inte göra samma breda utvärdering som man gjort ett halvår tidigare. I stället överlämnades en sammanställning av fabriksplanearbetets läge. Den visade följande dystra bild.

Inom bruksscktionen hade över huvud inga fabriksplaner färdigställts. Uhrus hade – med hänsyn till de osäkra behovsuppgifterna – valt att först utarbeta tillverkningsprogram för de viktigare företagen.[95]

För verkstädernas del gällde att ca 25 procent av de viktigare företagen hade försetts med mer eller mindre fullständiga planer.[96] Den

totala situationen var sämre, omkring 10 procent.

Då fabriksplanerna ansågs vara kärnan i det industriella organisationsarbetet, bör regeringen ha fått den uppfattningen att beredskapen var bristfällig och att kommissionen inte nått särdeles långt i sitt arbete. Vi ska erinra oss detta när – i nästa kapitel – regeringens agerande i samband med krigsutbrottet studeras.

I oktober – inför bildandet av Statens industrikommission – ägde den sista redovisningen av situationen rum.

Fabriksplanearbetet hade avancerat ytterligare något. Fortfarande stod dock större delen av de krigsviktiga företagen utan planer.

Krigsmaterielen var kontrakterad till ca 50 procent, eller dubbelt så mycket som ett halvår tidigare. Samtidigt kan konstateras att t ex den stora gruppen handvapen- och kulsprutepatroner, liksom tillverkningen av kulsprutor, vilken i april ansågs vara klar, nu var "under omläggning".[97] De tyngre vapnen med sin ammunition var bättre förberedda. Bl a hade problemen med detonatorerna – utom för flygvapnets del – tydligtvis i stort blivit lösta.[98]

Utvecklingen under hösten 1939 karakteriserades av ett förhållande som – tillspetsat – ger rikskommissionen och dess industriplanering i ett nötskal. Det är nämligen uppenbart, att utvecklingen efter krigsutbrottet gled kommissionen ur händerna, att den planering som gjorts började spricka och att de viktigaste besluten om industrins utnyttjande fattades utanför kommissionen.

Åkerman skrev härom i början av november: "Av samtal i dag med Åmark och Menzinsky i Rikskommissionen fick jag ett bedrövligt intryck av förhållandena där. De voro alldeles ställda vid sidan."[99]

Man ska se en framställning från Thorén i detta perspektiv. Vid beredskapskommitténs för järnverk och verkstäder sammanträde i november – dess sista – krävde han vissa åtgärder för att förbättra situationen.[1]

Thorén gjorde ett försök att ånyo sätta kommissionen i centrum. Han erinrade om kungörelsen från december 1938, vilken ålade kommissionen att "tillse att avtal om tillverkning och leverans av krigsförnödenheter... fördelas på olika företag på lämpligaste sätt..."

Rikskommissionen – och ingen annan myndighet – ägde förmågan att utföra dessa åligganden. Den arbetade med fabriksplanerna, vilka var av grundläggande betydelse för ordnandet av en systematisk tillverkning vid respektive företag. De var därtill basen för industrikommissionens verksamhet. Den fortsatta planläggningen var "sålunda beroende av de grunder efter vilka fabriksplaner upprättas". Men en förutsättning för hela verksamheten var, menade Thorén, att företagen när tillverkning skulle sättas igång inte var bundna av sådana beställningar som ej överensstämde med i fabriksplanerna avsedd tillverkning och som icke kunde ställas in eller läggas om.

Eftersom rikskommissionens industriavdelning utgjorde "det centralt ledande organet" krävde Thorén att avdelningen fick yttra sig då någon militär myndighet avsåg att träffa avtal om upphandling av större mängder krigsmateriel med företag där krigsleveranskontrakt avseende motsvarande tillverkning ej avslutats.

Thorén föredrog sin promemoria inför en församling, vari ingick också industrikommissionens nytillträdde ordförande Gustaf Söderlund. Thorén meddelade att hans framställning "i princip vunnit försvarsstabschefens gillande". Detta till trots ledde framstöten inte till beslut eller rekommendation om sådant.

Sven Thoréns försök att åter föra kommissionen in i händelsernas centrum utgör snarare en del i en ny epok än avslutningen på en äldre. Industrikommissionen hade börjat arbeta i slutet av oktober. Den gjorde egna planer med annan personal i ledningen. Rikskommissionens industriavdelning övergick i december till industrikommissionen som dess krigsindustriavdelning. Thorén fick överlämna chefskapet till en industriman, direktör Ragnar Blomqvist. Rikskommissionen hade därmed även formellt avslutat sin planering av industrins utnyttjande.

Sammanfattning

Rikskommissionen ansåg sig lida brist på adekvata behovsuppgifter rörande de militära förvaltningarnas behov i krig. Utredningar våren 1939 visade att dessa släpade efter i många viktiga avseenden. Innan utredningarna gjordes torde man för verkstadsindustrins del inte ägt noggrann kännedom om vad som brast. För järnindustrin var bristerna

klarlagda hösten 1939.

Kommissionen hade sökt förbättra situationen genom att ställa de tekniker vilka näringslivet betalade till förvaltningarnas förfogande. Strategin "kantrade" ändå i viss mån under 1938 under tvånget att detaljarbeta uppgiftsmaterialet.

Givetvis led samordningen av bristen på adekvata uppgifter om kraven på företagen i krig. Rikskommissionen sökte stöd och hjälp från näringslivet. 1936 bildades den första beredskapskommittén. Stödet kunde behövas eftersom graden av styrning från rikskommissionens ledning var låg.

Rikskommissionen sökte öka sina befogenheter via administrativa instrument. 1934 hade den inte lyckats skaffa sig inflytande över förvaltningarnas beställningsverksamhet. 1938 föreslog den Kungl Maj:t att en förordning om krigsleveranser bl a skulle ge kommissionen denna rätt. Den fick, efter långt dröjsmål, sådan befogenhet i december 1939. Då hade den kommit överens med förvaltningarna om enhetliga krigsleveranskontrakt och bestämmelserna för hur fabriksplanerna skulle utarbetas var klara. Kommissionen hade dock inte lyckats komma till rätta med ett av de problem som tidigt vållade företagarnas kritik, snedbelastningen av kapaciteten. Den var sannolikt inte istånd att göra så reellt ens när ovan nämnda förordning trädde i kraft. För det första torde den inte ha ägt nödvändig kännedom om situationen, det visar de allmänna uttalandena i mars 1939. För det andra bidrog uppfattningen att krigsleveranskontrakten var utgångspunkten för planering, inte resultaten av sådan, till en relativt sett passiv hållning gentemot förvaltningarna.

Många viktiga beställningar var heller inte kontrakterade våren 1939. En – överslagsmässig – beräkning ska här göras rörande läget vid krigsutbrottet. I april var ca 15 procent av krigsmaterielen kontrakterade. Motsvarande siffra i november var 50. Fördelas ökningen jämnt över månaderna däremellan skulle ca 40 procent ha varit klara i augusti. Sannolikt var dock inte ökningen jämn över hela perioden; den torde ha varit större efter krigsutbrottet. Rimligen var snarare ungefär 30 procent av den totala krigsmaterielen – så som den uttrycktes i förteckningen över krigsmaterielens gruppindelning – kontrakterade i augusti 1939.

Fabriksplanearbetet var vid samma tid klart vid 25 procent av de viktigaste verkstäderna. Totalt var ca vart tionde företag förberett på detta sätt. Inom bruksindustrin hade dock över huvud inga fabriksplaner färdigställts.

Alla siffror är bara ungefärliga. Men tendensen är klar. Rikskommissionen hade "misslyckats". Förberedelsearbetet hade inte avancerat särskilt långt när kriget kom. Snarare får man bilden av en utveckling som då mera befann sig i början av en ny period än av ett arbete som försiggått en längre tid.

Efter tio års verksamhet hade rikskommissionen funnit formerna för sin verksamhet samt fått ökade organisatoriska och ekonomiska resurser. Det krävdes allvarligt krigshot för att så skulle ske. Kommissionen hann dock inte utnyttja sina nya möjligheter. Den korta perioden av samordning under dess ledning torde ha avbrutits med krigsutbrottet. Utvecklingen gick åter kommissionen ur händerna.

Chefen för kommissionens industriavdelning, överste Sven Thorén, sökte återta initiativet. Han misslyckades därmed. I december 1939 fick han frånträda chefsskapet. En industriman, direktör Ragnar Blomqvist, ersatte honom.

Militärledningens intresse för den ekonomiska beredskapens problem var, som tidigare visats, betydelsefullt. Både försvarsstaben och försvarsgrenscheferna hade ju instruktionsmässigt stora möjligheter att styra händelseutvecklingen. Militärledningen förhöll sig emellertid passiv i samordningsfrågan. Man noterar dock att förslaget om krigsleveranser, åtminstone formellt, härrörde från rikskommissionens militärutskott. Svårigheterna när det gällde att få fram behovsuppgifter orsakades av bristande resurser. Som också tidigare visats, valde militärledningen därvid att prioritera andra intressen än de som arbetade för industrins krigsorganisation.

De militära förvaltningarna var inte eniga i sin bedömning av händelsernas utveckling. Från arméförvaltningens sida ansågs situationen i mars 1939 som gynnsam. Beredskapen ansågs ingalunda vara bristfällig vad den viktigaste materielen beträffade. Med det underlag för en bedömning av situationen som presenterats är det svårt att uttala sig om skillnaderna i planeringsläge de olika förvaltningarna emellan.

Det synes dock som om arméförvaltningen hunnit långt på viktiga områden. Många väsentliga tillverkningar var emellertid inte klarlagda. Man kan samtidigt iaktta, att åtminstone arméförvaltningen hyste den uppfattningen att rikskommissionen övervärderade sin roll i planeringen. Inom förvaltningen gick man t o m så långt att tanken på att låta personal ingå i kommissionen ansågs som inhuman eftersom vederbörande inte skulle få tillräckligt att göra. Denna argumentering gör intryck att vara samma andas barn som de uttalanden inom försvarskommissionen 1931 – då industrins representanter frånkändes kunskap om de förhållanden de kritiserade – och inom Tekniska samfundet 1936 – då en del av kritiken ansågs skada riksförsvaret – vilka väckte en del emotioner. Möjligen kan arméförvaltningen i sin tur ha övervärderat sin betydelse. De utredningar som företogs visade ju, att beredskapen som helhet inte var tillfredsställande våren 1939.

Förslagen som innebar reell samordning – granskning av krigsleveranskontrakten – villfors omgående av samtliga förvaltningar.

Flygförvaltningen erkände att läget var ogynnsamt. Orsakerna för dess del angavs vara bristande resurser samt utbytta modellprogram och därmed nya förutsättningar i tekniskt hänseende.

Marinförvaltningens representant yttrade sig inte. Orsaken därtill kan blott anges hypotetiskt. Möjligen innebar tystnaden ett passivt accepterande av framförd kritik. Det är dock mer sannolikt, att ett annat förhållande låg bakom. Marinen hade egna varv och verkstäder. I krig skulle denna försvarsgren utnyttja "ordinarie" leverantörer i stor utsträckning. Måhända ansåg marinförvaltningen att den kunde klara sig på egen hand, utan kommissionens medverkan.

Näringslivets representanter visade stor aktivitet. Genom Assar Gabrielssons förmedling ställde fem större företag i slutet av 1937 var sin tekniker gratis till kommissionens förfogande. Genom beredskapskommittéernas inrättande 1936 och 1937 fick näringslivet möjlighet att mer direkt ingripa i och styra förberedelserna. Men företagarna ansåg sig inte ha fått det inflytande de önskade. I mars 1939 gick de därför till gemensam aktion, påtalade bristerna och krävde förändringar. Dessa skulle leda till dels att företagarna fick större insyn i planeringen, dels att rikskommissionen gavs också de verkställande befogenheterna

i samordningen. Man kan säga att mars 1939 var en vändpunkt. Då övertog näringslivet mycket av inflytandet och det var därför bara följdriktigt, att företagarna efter krigsutbrottet fick överta hela ansvaret för industrins mobilisering.

Deras mer offensiva inställning förklaras främst med att de betraktade beställningarna som verkställd planläggning, inte som planeringens utgångspunkt.

Näringslivets intresse för beredskapsplanering torde vara lättförklarligt. Alla olösta problem, bristande klarhet om vad som skulle krävas av företagen, snedbelastningar m m, skulle ju innebära stora svårigheter för näringslivet i händelse av mobilisering. Svårigheterna skulle inte bara innebära en tidsödande omställning; de kunde också bli kostsamma även för företagen.

Regeringen dröjde med behandlingen av förslaget angående krigsleveranser. Det överlämnades i april samt togs i konselj under München-veckan i september. Anledningarna till dröjsmålet är okända. Emellertid synes det som om krisen i september snarare än påtryckningar från kommissionen utgjorde det nödvändiga incitamentet för regeringens agerande.

X. Planeringen av krisadministrationen

Planeringen fastläggs

Under pappersplanläggningens tid ägnade rikskommissionen stort utrymme åt krisorganisatorisk planläggning. Åtskilliga promemorior och planer utarbetades; de diskuterades ingående också i plenum.

Anledningarna var två. För det första var planeringen kärnan i kommissionens hela strategi. All annan verksamhet utgick i övrigt från krisapparatens uppbyggande och uppbyggnad. Förberedelsearbetet i övrigt strävade, dels efter att förbättra utgångsläget för den nya administrationen, dels efter att förse den med beslutsunderlag av olika karaktär. Organisationsplaneringen var betydelsefull. Den krävde därför prioritet och stora insatser.

För det andra hade rikskommissionen – litet tillspetsat – inte mycket annat att ägna sig åt.

Åren fram till omorganisationen ska emellertid ägnas föga utrymme. De bör betraktas som bakgrund till händelserna från september 1938 till september 1939.

Två ting ska belysas. Förhållandet mellan målsättning och strategi är uppenbart; på inget annat område framträder konsekvenserna med samma tydlighet. Hur enig var man om planeringen? Med tanke på den kommande utvecklingen är det också av intresse att studera hur uppbyggnaden antogs skola äga rum.

En annan viktig fråga gäller: I vilken utsträckning informerades grupper utanför kommissionen om innebörden av de planer som fastställdes 1936?

Rikskommissionen siktade på en maximiplanering. Anledningen var givetvis att den inriktade sig på det svåraste fallet, krig med samtidig avspärrning.

Förhållandet var särskilt karakteristiskt inom industrisektorn. Den planerade industrikommissionens verksamhet skulle få helt annorlunda karaktär i krig. Den skulle då som huvuduppgift få att tillgodose de

militära materielbehoven för krigföringen. Om landet inte råkade i krig föll denna uppgift bort. Då gällde det att vidmakthålla den industriella verksamheten, ett problem som var avsevärt mycket enklare att lösa.[1]

Vilka slutsatser ledde detta synsätt till?

Man resonerade så: Om färdiga planer för ett maximiläge ligger klara och eftersom förhållandena blir så mycket enklare om landet inte råkar i krig, då är det också lätt att anpassa maximiorganisationen nedåt i den omfattning som behövs.[2]

Följden blev att föga uppmärksamhet ägnades åt övergångsskedet från fred till krig. Av de 107 sidor redogörelsen för industrikommissionen omfattar, berör de sista 15 raderna vad som behövde göras om enbart kris uppstod.[3]

Visserligen talade man om att organisationen borde planläggas "enhetligt med den utsvällningsmöjlighet i olika hänseenden, som skilda situationer påfordra . . ." Rikskommissionen kom således in på problemet med utvecklingen: kris av lindrig natur – överhängande krigsfara – krig, och sade sig inse att en grundlig omläggning av maximiorganisationen kunde "befaras komma att svårt rubba planmässigheten i arbetet".[4] Men insikten omsattes inte i praktisk planering förrän verkligheten krävde detta.

Uppfattningen kan illustreras med en promemoria som Thorén sände till överstelöjtnant Birger Hedqvist på arméförvaltningen.[5] Dennes kommentarer visar andra uppfattningar om vad enbart kris kunde innebära.

Thorén ansåg bl a att nyanskaffningen av materiel i fredstid var obetydlig. Den översteg i regel inte produktionsförmågan vid statens egna fabriker eller andra normalt anlitade leverantörer.

Nu är att märka, att Thorén skrev detta i december 1938. Därför är Hedqvists kommentar lättförklarlig. Han skrev: "Visst icke alltid! T ex just nu." Thoréns resonemang är däremot svårförklarligt. Visserligen var intensifieringen 1938 inte av sådan natur, att den ökade rustningstakten inverkade på företagens normalproduktion. Den pekade dock hän mot en möjlighet som året därpå skulle bli realitet.

Thorén menade vidare att under en rustningsperiod i samband med avspärrning kunde efterfrågan däremot avsevärt ökas. Inte heller då

blev den större än att "ordinarie och tillfälligt anlitade leverantörer" kunde tillfredsställa den för så vitt inte andra beställningar lade hinder i vägen för "tillverkningens fullgörande inom fastställda tider".

Hedqvist kommenterade: "Behöver icke nödvändigtvis vara avspärrning." Han menade också att det inte alls vore säkert att förhållandena bleve så enkla. "Det kan bli mycket stora krav, ty det är icke fråga enbart om kvantiteter, utan även tid (kortast möjliga, varav följer att praktiskt taget all kapacitet kan behöva tagas i anspråk)."

Även här var Hedqvist mer realistisk. Frågan om tidsperspektivet i planeringen har berörts tidigare.[6] Den är svårlöst, men materialet indikerar att man inom kommissionen inte uttalat arbetade utifrån en tidsmässigt operationaliserad målsättning.

Samtidigt sade sig kommissionens tjänstemän vara införstådda med upprustningens stora inverkan på planeringsarbetet.[7] De – Thorén – synes samtidigt ha tagit lätt på frågan om problemen vid enbart kris. Hedqvists invändningar ledde synbarligen inte heller till någon omprövning inom kommissionen.

Det ligger en annan svårförklarad dualism i kommissionens tankegångar. En s k minimiorganisation fanns, men den synes blott ha rört frågan om vilka nyckelposter som borde besättas först.[8] Möjligen – men det är osäkert, materialet ger föga vägledning – förhöll det sig så, att kommissionen inte uppfattade sin organisatoriska planering som detaljerad. I generalplanen skrevs att "man vid planläggningen söker i enskildheterna [undvika att] alltför mycket regelbinda en kommande verksamhet". Den mera detaljerade planläggningen borde inskränkas till de arbetsuppgifter, som vid utbrottet av en kris kunde väntas föreligga omedelbart.[9]

Detta skulle tolkas så, att den 107 sidor tjocka utredningen om industrikommissionen, vilken innehåller en "detaljredogörelse för" dess uppgifter, omfattande sidorna 14–100, blott var en "orientering om de principiella" huvudlinjerna.[10]

Klart står, att föga utrymme ägnades åt problemet med övergångsperioden. Ingen genomlysning av frågan hur det successiva uppbyggandet skulle ske ägde rum. Man finner i redogörelsen bara ett omnämnande av att så borde bli fallet.

Man var ense inom kommissionen i dessa stycken. Visserligen hade chefen för generalstaben, general Boustedt, tidigt förordat en annan målsättning, vilken hade lett till en något – men inte mycket – annorlunda administrativ planering visavi uppbyggnadsperioden.[11] I övrigt diskuterades inte dessa frågor med någon större utförlighet i rikskommissionens plenarförsamling.[12]

I vilken omfattning och på vad sätt informerades grupper utom kommissionen om planerna och deras innebörd?

Intresset riktar sig i första hand mot regeringen – alltjämt med tanke på kommande händelser.

Åkerman höll ett omfattande föredrag inför försvarskommissionens ledamöter och försvarsminister Vennerström i februari 1934. Han berörde då också den organisatoriska planläggningen. Åkerman underströk att man – trots målsättningen – ämnade se till att organisationer, planer osv var flexibla så att de "från en liten början kunna växa ut planmässigt till full omfattning.[13]

Rikskommissionens förste ordförande har senare skrivit om regeringen och den organisatoriska planeringen. Han skrev ett brev till professor Georg Andrén, vilken 1941 kritiserat de "äldre herrarna" i kommissionen och deras benägenhet för "dilettantiskt teoretiserande".[14]

Åkerman ville meddela Andrén att planerna gjordes av kansliet efter överläggningar med personer som i fred hade sin verksamhet inom de olika verksamhetsområden, "vilka berördes av sagda 'planritningar' och som nu i rätt stor utsträckning på ett eller annat sätt användes inom krisförvaltningen. De 'äldre herrarna' endast granskade de uppgjorda planerna, men gjorde detta i allmänhet ganska grundligt. Önskligt hade emellertid varit, att även regeringen gjort det, men den visade icke något intresse för dem och mycket litet för kommissionens arbete överhuvud taget." Åkerman menade att detta sista inte var signifikativt bara för regeringen, utan "många ledande inom statens myndigheter som näringslivet ansågo tydligen hela arbetet mer eller mindre onödigt, då de liksom flertalet av svenska folket icke trodde på krig".[15]

Åkerman påstår här två saker. För det första gör han gällande, att planeringen var väl förankrad i sakkunskapen. Detta var synbarligen

korrekt.[16] För det andra menade han, att regeringen var ointresserad av denna planering. Påståendet är svårt att utreda. Man kan börja med att se till det andra ledet, ointresset över huvud.

Rikskommissionen upplevde att den visades föga intresse. Jag har tidigare andragit ett yttrande från 1936, som innebar att kommissionen motarbetades "på grund av att man på ansvarigt håll . . . har sin uppmärksamhet så litet fästad på de under nuvarande förhållanden så viktiga beredskapsfrågorna".[17] Vidare avvisade regeringen 1933 en begäran om ett litet extra anslag och tre år senare ville den halvera det av försvarskommissionen föreslagna beloppet för industriell krigsberedskap.[18] Rent allmänt var Åkermans påstående korrekt, regeringen var inte mycket intresserad av rikskommissionen fram till 1936.

Planeringen var klar detta år. Men – och nu uppstår en något annan bild – inga tecken tyder på att kommissionen i samband därmed informerade, eller sökte informera, regeringen om planerna och deras innebörd.[19]

Inte heller året därpå synes sådan information ha överlämnats. I april 1938 höll Åkerman ånyo ett stort föredrag, nu inför bl a statsministern m fl statsråd. Han gick därvid inte så nära in på organisationsplaneringen att dess innebörd fullt ut framgick. Åkerman har dessutom senare påstått, att talet möttes med ointresse. Detta må vara osagt – de eventuella informella diskussionerna på Mariehill resulterade i alla fall inte i någon framstöt från regeringen om ytterligare information.[20]

Planerna omprövas – från München-krisen till industrisakkunniga

Synbarligen tog regeringen del av rikskommissionens organisationsplanering först i samband med München-krisen. Kommissionen översände då enligt uppgjorda program planerna till statsrådsberedningen och till skilda departement.[21]

Regeringen fordrade också in vissa handlingar. Det är – för att få grepp om kommissionens ställning vid denna tid – här nödvändigt att något bredda undersökningen.

Nyblivne konsultativa statsrådet Herman Eriksson begärde i mitten

av september in alla de författningsförslag som förberetts. Notisen är hämtad ur Åkermans anteckningar. Denne säger sig inte ha blivit underrättad om vad som skedde med förslagen.[22]

Däribland ingick sammanställningar över varor som borde beläggas med exportförbud. Om dessa har Axel Gjöres, under kriget folkhushållningsminister, skrivit.[23]

Gjöres erinrar sig att tre dagar före Chamberlains möte med Hitler i Bad Godesberg, dvs den 19 september 1938, hölls sammanträde inom handelsdepartementet om bl a frågorna kring exportförbud. Sköld nämnde därvid att han ställt frågan om exportförbud till rikskommissionen. Karl Åmark hade varit uppe och lämnat ett svar, "som han tydligen i bråda rappet skrivit ihop". Sköld lämnade papperen till Gjöres med "en gest, som uttryckte den mest förintande kritik av Rikskommissionens behandling av denna angelägna sak".

Gjöres reflekterar därpå över rikskommissionen, som hade "producerat imponerande luntor om krisapparaten och dess inordning i förvaltningen, men de första tjugofyra timmarnas problem ifråga om exporten hade man uppenbarligen icke funderat över".[24]

Han erinrar sig också att när han övertog chefskapet på kommerskollegium efter Herman Eriksson – han efterträdde också denne som ordinarie ledamot av rikskommissionens ledning – hade Eriksson "pekat på dessa frukter av kommissionens flit" och sagt att Gjöres nu måste börja läsa dem. "Därvid skakade han en smula på huvudet. Han var skeptisk, men jag fick inte veta varför."

Gjöres läste "i luntorna" och fann att man "samvetsgrant och i detalj" diskuterat den organisatoriska uppläggningen av krisförvaltningen. Han ansåg också att kommissionen gjort ett värdefullt arbete genom sin organisatoriska kartläggning av arbetsfältet. Som sådan underlättade den – enligt Gjöres – mycket den organisering som skedde under beredskapen.[25]

Gjöres minnesbild rörande kommissionens ställning under Münchenkrisen passar – på ett subtilt sätt – samman med Åkermans. Denne skrev i sina minnesanteckningar: "Jag var – hör och häpna – under hela septemberkrisen ej en enda gång kallad till försvarsministern, fick ej av honom eller någon annan *en enda* orientering om läget."[26]

Gjöres antyder att Herman Eriksson inte riktigt trott på kommissio-

nens organisationsplaner. Han var själv inte entusiastisk. Detta ska hållas i minnet, när agerandet under följande år behandlas.

Klart står, att regeringen inte var nöjd med planerna. Åkerman skrev till sin efterträdare på ordförandeposten, Karl Levinson, att erfarenheterna från krisen "giva otvetydigt vid handen, att frågan om övergång från fredsorganisation till kristidsorganisation är i behov av förnyad omprövning".[27]

Regeringen hade givit Åkerman i uppdrag att ta upp frågan om övergångsorganisationen. Det framgår av hans anteckningar, regeringens direktiv framgår också. Efter septemberkrisen fick rikskommissionen i uppdrag att göra upp ett förslag till krisorganisation, som kunde förmedla övergången till den stora organisationen. Den skulle bygga huvudsakligen på bestående institutioner.[28]

Regeringen gav Levinson i uppdrag att utreda frågan om ett krisdepartement. Han fick uppdraget under hand i december 1938 i samband med att han satt som enmansutredare rörande en eventuell reform av departementalorganisationen.

Analysen av vad som hände under 1939 kan lämpligen börja med resultatet av sistnämnda uppdrag.

Levinson lade fram sina resultat i en promemoria den 26 september 1939. Den utmynnade i förslag att inrätta ett särskilt departement, folkhushållningsdepartementet.[29] Rikskommissionens nye ordförande nämner dock ingenstans att liknande problem berörts tidigare, nämligen i kommissionens generalplan.[30]

Detta kan betyda att Levinson, i likhet med Herman Eriksson – och i viss mån även Gjöres – var skeptisk mot de tankegångar rikskommissionen dittills framlagt.

Vad hände inom kommissionen från september 1938 till februari 1939? Under denna tid utarbetades planer för en begynnelseorganisation enligt regeringens direktiv.

Den 24 september daterade Sven Thorén en promemoria rörande minimiorganisationen av industrikommissionen under vissa givna förutsättningar.

Thorén behandlade organisationen utifrån två fall, kris eller mo-

bilisering. Han gjorde så helt i konsekvens med tidigare planering. I korthet betyder detta, att Thoréns uppfattning om problemet med begynnelseorganisation utgjorde en förlängning av tankegångarna i maximiplanerna. Begynnelseorganisation var således detsamma som att vissa avdelningar (ledning, kansli, allmän varuavdelning)[31] sattes upp. Andra delar av industrikommissionen skulle blott ges en "kaderorganisation" som kunde utvecklas efter behov. Därigenom ansåg Thorén att man fick "en mer smidig och anpassningsbar organisation", som gjorde det möjligt att undvika "en alltför brådstörtad omvandling" av den industriella verksamheten.

Thorén föreslog också inrättande av ett industriutskott inom rikskommissionen, vilket borde styra förberedelsearbetet. Men utskottet borde även "utgöra det centrala verkställighetsorganet på industriens område intill dess IK:s hunnit träda i funktion".[32]

Det är ovisst om – men troligt att – regeringen fått denna promemoria.[33] *Om* så var fallet, var det mot den regeringen i första hand reagerade och av Åkerman krävde ett mer genomtänkt förslag, där hänsyn togs till redan bestående myndigheter i ett krisläge.

Den thorénska promemorian har i så fall inlett två utvecklingslinjer, båda av stor betydelse för händelseförloppet vid krigsutbrottet.

För det första gavs kommissionen i uppdrag att tänka igenom hur en begynnelseorganisation borde fungera. För det andra föreslogs mer uttalat än förut, att kommissionen skulle träda in som interimsmyndighet och få verkställande funktioner.[34]

Utvecklingen under resten av 1938 och hela 1939 är mycket svår att analysera. Materialet är ofullständigt; framför allt saknas uppgifter om hur olika grupper och enskilda kan ha reagerat på olika förslag.

"Argumentum e silentio" är alltid en vansklig metod. Detta till trots kommer den att ingå som en viktig beståndsdel i analysen. Det synes nämligen som om kriterierna för e silentio-resonemang är uppfyllda.[35]

Ett sådant är redan begagnat – dock mycket försiktigt – när det konstaterades, att Levinson i sin promemoria om folkhushållningsdepartementet inte nämnde rikskommissionens tankar i samma riktning.[36] Han skulle – liksom t ex Herman Eriksson – kunnat ha varit skeptisk mot det sätt på vilket planeringen dittills bedrivits.

Under vintern 1938–1939 arbetade kansliet med planer på begynnelseorganisationer enligt regeringens direktiv. Utredningar och förslag kretsade kring frågorna om vilka uppgifter som var mest betydelsefulla i kris samt vilka organ – bestående eller nyskapade – som borde handlägga dem. Karl Åmark – inte Sven Thorén – står som slutgiltig förslagsställare. Den 20 februari 1939 daterade han en promemoria "rörande en begynnelseorganisation på industriområdet".

Av promemorian framgår att man liksom tidigare var övertygad om att skillnaderna mellan ett kris- och ett krigsläge var stora för industrins del. Vad som under alla omständigheter skulle uppstå var brist på råvaror och förnödenheter främst genom att importen försvårades.

Därför syntes det Åmark nödvändigt att redan från början skapa ett centralt organ för råvaruregleringar. Helst borde detta utgöras av en industrikommission, om än en liten sådan. Ett annat tänkbart alternativ vore att "till en början den sammanhållande centralen bleve ett ur rikskommissionen och dess rådgivande kommittéer interimistiskt bildat organ".

Den första uppgiften vid inträdande kris var att skapa en aktuell bild av råvarusituationen. Denna statistiska snabbinventering föreslogs omhänderhas av rikskommissionen i samverkan med kommerskollegium och generaltullstyrelsen.

Dessutom kunde man begagna sig av Sveriges Allmänna Exportförenings importutredningsbyrå m fl.

Det gällde också att på olika vägar söka skaffa viktiga varor till landet. Där hade man främst reservförrådsnämnden att lita till.

Råvaruregleringarna blev således den primära uppgiften. Men Åmark påpekade att eftersom den centrala ledningen från begynnelsen måste vara liten, måste också regleringarna begränsas till att gälla ett fåtal varuslag. Dessa borde omedelbart läggas under statsbeslag eller, mildare, hot om statsbeslag. Länsstyrelserna kunde åläggas den omedelbara kontrollen.

Till ledning för verksamhetens reglering borde ligga en allmän försörjningsplan. De företag som skulle gynnas var de vilka fanns upptagna i krigsindustriregistret. För företag, där fabriksplaner inte hade hunnit upprättas, kunde myndigheterna ta hjälp av befintliga näringslivssammanslutningar. Om sådana inte fanns, fick man söka skapa dem.[37]

I början av 1939 fanns således en plan vilken angav vad som behövde göras, hur det skulle ske och vilka organ som borde åläggas uppgifterna. Regeringens önskemål synes därför ha blivit uppfyllda.

Men – och nu har den första kritiska punkten nåtts – Åkerman har i sina minnesanteckningar påstått, att en promemoria rörande begynnelseorganisation på industriområdet visserligen gjordes upp "men [den] blev aldrig dryftad inom kommissionen utan undanlagd".[38]

Påståendet synes vara korrekt. Forum för en diskussion och ett eventuellt fastställande av den nya planeringen var endera plenum eller någon form av utskott. En genomgång av befintliga protokoll – serierna är fullständiga – visar att ingenstans behandlades någon sådan promemoria.[39]

Intet tyder heller på att regeringen informerades om planerna. På denna punkt är samtidigt osäkerheten mycket stor, eftersom det är omvittnat att Levinson stod i nära informell kontakt med regeringen.[40] Hans roll var central. Den är samtidigt nära nog omöjlig att precisera, eftersom praktiskt taget intet material finns att bygga på.

Behandlingen av ett annat spörsmål – industriutskottet, dess bildande och funktioner – tillför undersökningen ytterligare data.

I ett tidigare sammanhang har jag redogjort för hur företagarrepresentanterna i rikskommissionen skaffade sig allt större inflytande över planeringen. Deras aktivitet resulterade bl a just i att ett industriutskott tillsattes i maj 1939.[41]

Frågan om utskottet ska som visats också ses i samband med organisationsplaneringen. Thorén föreslog i september 1938 att det skulle fungera interimistiskt; Åmark föreslog i februari följande år ett sådant utskott som ett alternativ.

I utskottets förhistoria är naturligtvis olika strävanden sammanvävda. Rikskommissionen sökte under samma tid uppnå större auktoritet som samordningsorgan. I denna strävan vore ett utskott med företagarinslag givetvis en stor hjälp. Det rådde ju som visats intressegemenskap mellan kommissionens tjänstemän och företagarna i denna sak.

Åkerman var ense med Thorén när det gällde angelägenheten av ett sådant utskott. Han föreslog Levinson, att med det snaraste genomdriva dess bildande.[42]

Frågan togs inte upp vid påföljande sammanträde i början av oktober.[43] Ett par dagar senare daterade kansliet emellertid en utförlig promemoria angående utskottets tillsättande, funktioner och sammansättning.

Promemorian byggde på Thoréns förslag.[44] Motiveringarna var ungefär desamma, oktoberförslaget var dock mildare formulerat. Thorén hade föreslagit att utskottet borde bildas för att koordinera militära och civila behov samt bedöma frågor rörande kapacitetens fördelning och utnyttjande.

Promemorian från oktober framhöll att "åtskilliga spörsmål av mer *allmän natur* [rörande bl a kapacitetsfördelning hade] framkommit". Dessa borde behandlas i samråd med de myndigheter, som närmast hade att svara för planläggningen av den militära materielanskaffningen.

Oktoberförslaget gick mer i detalj in på vad utskottet borde göra. Bl a skulle det ägna sig åt "fördelning av tillgänglig kapacitet *i tveksamma fall*".

Promemorian föreslog också att utskottet borde "*vid mobilisering* fungera som det sammanhållande organet för reglering av produktionen, intill dess IK hinner utbyggas".

Thorén nämnde intet om sammansättningen. Oktoberförslaget föreslog däremot som ledamöter ytterligare fem höga militärer och sex framstående industrimän. Därtill kom givetvis Levinson, vilken skulle sitta ordförande.[45]

Vilket resultat gav oktoberförslaget?

Det torde ha diskuterats i någon form, ovisst vilken, åtminstone med general Olof Thörnell, generalmajor Oscar Osterman, konteramiral Gunnar Bjurner, överste Arthur Örnberg och direktör Wiking Johnsson. Deras namn står nämligen antecknade i marginalen. Denna form av anteckning begagnades ibland, när ett mindre sammanträde hållits. Det är också möjligt, att de nämnda underhandsgranskat promemorian. Hur som helst har den underkänts. Förslaget togs nämligen inte upp i större sammanhang.

Nästa gång ett utskott diskuterades var i sammanhang med begynnelseorganisationen. Åmark kunde som alternativ tänka sig ett sådant under ett övergångsskede. Han torde dock ha varit tveksam om dess

möjligheter att verka. Det framgår ur hans kommentarer till det förarbete – skrivet av Gösta Jonsson – varpå hans egen promemoria grundades.

Jonsson hade föreslagit att industriutskottet borde ombesörja råvaruregleringarna. Åmark ansåg detta olämpligt, då utskottet bleve "fullkomligt ur stånd att sköta tillhörande uppgifter".[46] Han återkom dock senare själv till samma möjlighet.

Förslaget togs ju inte upp. Däremot återkom i mars tanken på ett industriutskott. Utgångspunkterna var då emellertid annorlunda. Vid ett sammanträde inom beredskapskommittén för järnverk och verkstäder kritiserade industrins representanter bristen på centralisering. De krävde också ökat inflytande över arbetet.[47]

Inför plenisammanträde den 5 maj 1939 förfärdigades en promemoria "angående ett industriutskott jämte förslag till instruktion för detsamma".[48]

Motiveringen var nu att i högre grad än dittills göra det möjligt för industrins representanter att öva inflytande över det industriella beredskapsarbetet. Instruktionsförslaget gav utskottet all nödvändig myndighet.

Nu stod emellertid intet om eventuella funktioner i ett krisläge. Utskottets uppgifter omfattade bara kommissionens fortsatta förberedelsearbete.

Rikskommissionens ledning godkände förslaget. Utskottet fick inga militära representanter, bara industrimän samt cheferna för kommerskollegium och ingenjörsvetenskapsakademien.[49]

Men interimstanken skulle framföras ytterligare en gång. Karl Åmark har nämligen daterat en promemoria "angående åtgärder på den ekonomiska försvarsberedskapens område omedelbart vid inträffande kris" den 25 augusti 1939.

Samma dag hölls allmän statsrådsberedning. Nästan ett år hade förflutit sedan föregående krissammanträden. Då hade regeringen inte kunnat acceptera utförd planering; den krävde en annan typ av begynnelseplan. Då hade Thorén förfärdigat en promemoria om minimiorganisation. Det visade sig vara oklart om, men sannolikt att, regeringen fått promemorian.

Nu förelåg en ny promemoria av annan karaktär, men beträffande

industriområdet med likartat förslag. Åmark ansåg nämligen, att den mest angelägna åtgärden var att skapa "embryot till en blivande industrikommission". Närmast kunde han då tänka sig att rikskommissionens industriutskott "eller en grupp inom detsamma" provisoriskt organiserades som en permanent kommitté.

Förslaget torde ha varit avsett som underlag för föredragning. Denna skulle i så fall skett inför regeringen. De olika förslag som fördes fram var nämligen av den karaktären, att enbart regeringen kunde fatta beslut om deras eventuella genomförande.[50]

Har Åmark – eller någon annan inom kommissionen – hållit en sådan föredragning?

Återigen visar det sig, att materialet inte tillåter några säkra slutsatser. Med tanke på händelseutvecklingen de följande veckorna är det av intresse att dock söka konstatera vilka alternativ rikskommissionen kan ha givit regeringen.

Karl Gustaf Westman har gjort några anteckningar från sammanträdet den 25 augusti. Därur framgår att Levinson redogjorde för den mest aktuella frågan, bränslesituationen. Westman nämner intet om andra företrädare för kommissionen. Följaktligen står ingenting om ett förslag till begynnelseorganisation.[51]

Dock, ytterligare personer ur kommissionen torde ha varit närvarande. I Stockholms-Tidningen stod dagen därpå bl a att till den allmänna beredningen hade, förutom Levinson, även "andra medlemmar av kommissionen . . . infunnit sig".[52] Bland dessa "andra medlemmar" bör rikskommissionens kanslichef ha varit med. Därmed är givetvis inte sagt, att han föredragit sin promemoria.

Med begynnelseplaneringen förhöll det sig ju nämligen så att den dragits upp inom kansliet, men inte blivit fastställd i plenum. Regeringen hade dock efterlyst sådana planer; den bör ha frågat kommissionen också i augusti. Undanläggandet av Åmarks förslag från februari tyder på, att någon eller några inte velat godta det. När industriutskottet bildades i maj, uteslöts alla formuleringar om funktioner i ett övergångsskede.

Därför är det sannolikt att det funnits åtminstone två grupper inom kommissionen, en utan beslutande makt som velat få förslaget godtaget, en som sagt nej till detta. I denna senare grupp torde kommissio-

nens ordförande ha ingått. Därför är det möjligt, att denne inte gärna såg det åmarkska förslaget draget inför regeringen. Om så skedde borde han nämligen rimligen solidarisera sig med sin kanslichef och stöda framförda förslag. Därför är det också möjligt att Åmark ställt samman en promemoria, som han dock inte fått föra fram. Regeringens huvudsaklige rådgivare i dessa frågor bör i stället ha varit Karl Levinson.

Som läsaren ser, är fältet fritt för spekulationer. Man kan säga så här: *om* regeringen tagit del av Åmarks förslag – det enda som empiriskt kan visas ha existerat – har den inte följt rekommendationerna. Med tanke på vad som hände under 1939 är det dock mera troligt, att regeringen fått andra – okända – råd, sannolikt då av Karl Levinson och, inte att förglömma, Herman Eriksson, vilken ju enligt Gjöres hörde till de skeptiska.

Regeringen tillkallade nämligen den 1 september sju sakkunniga vilka tog sig namnet industrisakkunniga. Två av dem hade suttit i rikskommissionens industriutskott, direktören vid AB Stockholms Bryggerier Bertil Almgren och Wiking Johnsson. Den senare hade spelat en rätt betydande roll i förberedelsearbetet, bl a som ordförande i beredskapsutskottet för järnverk och verkstäder, bildat redan 1936. Övriga medlemmar var: överdirektör Einar Hedulff från domänstyrelsen, ordförande, agronom Ove Jensen, KF-chefen Albin Johansson, överingenjören B Sundfeldt och andre sekreteraren i LO, Gustav Vahlberg.[53]

Ingenting är känt om de överläggningar med respektive personer och institutioner som måste föregått urvalet av medlemmar.[54] Sammansättningen motsvarade inte rikskommissionens industriutskott. Almgren och Johnsson tillhörde den grupp av näringslivsföreträdare som mycket väl kunde anses böra delta även om de inte varit inkopplade på förberedelserna. De övriga hade inte stått i kontakt med kommissionens industriplanering. Bara en, Albin Johansson, ingick i ett alternativt förslag till ledamöter i industrikommissionens ledning, vilket förelåg i augusti 1939.[55]

Levinsons roll är alltjämt svårfångad. Däremot är det alldeles klart, att Åmark och Thorén inte alls varit inkopplade som rådgivare; de blev i stället "fullkomligt överraskade" av händelsernas utveckling.[56]

Industrisakkunniga fick ingen instruktion. Det kungliga brev, var-

med de tillsattes, föreskrev att de "under samarbete med" rikskommissionen skulle planlägga och genomföra reglering av viktiga råvaror och andra förnödenheter för industrins behov. De skulle också följa vad som hände på industriområdet och föreslå sådana åtgärder som de ansåg påkallade.[57]

En mindre sammanfattning är här påkallad.

Händelseförloppet är klart, dess innebörd inte.

Vad hade hänt? Under München-krisen skrev Thorén en promemoria som bl a innehöll vissa förslag till begynnelseorganisation samt till inrättande av ett industriutskott.

Möjligen har regeringen sett denna promemoria men inte kunnat godkänna den utan krävt ett mer utarbetat förslag byggt på befintliga institutioner.

Regeringen gav Levinson i uppdrag att tänka igenom ett eventuellt bildande av ett krisdepartement.

Åkerman tog fasta på förslaget och uppmanade Levinson att snarast ta upp frågan i plenum. Ett förslag blev klart i början av oktober. Det synes dock i första hand ha sett till utskottets funktioner i krig. Dess förslag till utskottsledamöter innehöll fem militärer och sex industrimän.

Under vintern utarbetades ett grundligare förslag till begynnelseorganisation. Det var klart i februari 1939. Där föreslogs som första alternativ en omedelbart uppsatt, liten industrikommission, som andra alternativ att rikskommissionens industriutskott kunde fungera som interimsorgan.

I mars 1939 krävde industrins representanter större inflytande över planeringen. De fick sina krav tillgodosedda i maj. Det industriutskott som då bildades bestod nästan enbart av industrimän. Ingenting nämndes i dess instruktion om eventuella verkställighetsfunktioner.

Vad hade inte hänt?

Levinson tog inte upp Åkermans förslag i början av oktober 1938. Oktoberförslaget angående ett industriutskott torde ha avhandlats med några av de till utskottet föreslagna. De synes ha avvisat det; propån kom inte inför plenum.

Levinson nämnde inte i sin septemberpromemoria 1939 om folkhus-

hållningsdepartementet att rikskommissionen funderat över sådana frågor.

Åmarks förslag till begynnelseorganisation togs heller inte upp till behandling i plenum. Ovisst är i vad mån informella överläggningar kan ha ägt rum.

Ovisst är också om regeringen den 25 augusti tog del av Åmarks promemoria. Mera troligt är att den använt sig av Levinson som rådgivare. Den valde i alla händelser en annan väg än den som föreslogs av kommissionens tjänstemän.

Det är som synes många frågetecken mellan september 1938 och september 1939.

Den första frågan gäller begynnelseorganisationen. Regeringen hade ju avkrävt rikskommissionen förslag om en sådan byggd på vissa direktiv. I februari låg ett förslag klart. Det angav vad som borde göras, hur det skulle ske och vilka som kunde åläggas olika uppgifter. Promemorian föreslog ett nybildande av myndigheter för central ledning, den angav vilka befintliga institutioner (enskilda och statliga) som kunde bidra i verksamheten. Regeringens krav torde därmed ha blivit uppfyllda.

Ändock avhandlades promemorian inte i plenum. Den varken fastställdes eller rekommenderades till ytterligare bearbetning.

Den andra frågan gäller industriutskottet. Att spörsmålet inte, som Åkerman rekommenderade, togs upp vid plenisammanträdet i början av oktober kan förklaras av att något förslag då inte fanns utarbetat. Det första daterades två dagar efter sammanträdet. Därefter hölls någon form av överläggning, vilken resulterade i att förslaget lades åt sidan.

Det kan ha funnits två stötestenar. Den ena har avhandlats tidigare, dragkampen om inflytandet över förberedelsearbetet. Där passerades en tröskel i mars 1939, då intern självprövning ägde rum.

Den andra kan ha gällt industriutskottets sammansättning och funktioner. Oktoberförslaget gav militären stort inflytande. Ingen säker förklaring till att det inte togs upp kan konstateras. En näraliggande möjlighet är helt enkelt, att förslaget ansågs vara orealistiskt.

Åmark var tveksam om ett utskotts möjligheter att fungera. Möjligen kan denna osäkerhet – eller avståndstagande över huvud – ha

präglat instruktionen i maj. Där saknades alldeles formuleringar om eventuella funktioner i ett övergångsskede. Det är helt ovisst om avsaknaden av dylika formuleringar kan ha utgjort en förutsättning för instruktionens accepterande i plenum.

Resultatet av det hela blir, att det inte går att konstatera någon "officiell" uppfattning från rikskommissionens sida vad gäller begynnelseplanering. Olika grupper – konstellationerna är oklara – måste ha hyst skilda uppfattningar om denna.

Ett ytterligare problem gäller regeringens val i september 1939. Det ska emellertid inte behandlas förrän ytterligare undersökningar av agerandet under 1939 har presenterats.

Rikskommissionens organisation ifrågasätts

Vid lagtima riksdagen 1939 föreslog högerpartiet att en skyndsam utredning angående omorganisation av rikskommissionen måtte beslutas. Partiet inspirerades därvid av företrädare för näringslivet. Inom Sveriges Maskinindustriförening hade man efter München-krisen synbarligen oroats över situationen.[58] På inrådan av verkställande direktören i Sveriges industriförbund, Vilhelm Lundvik, hade man därvid bl a vänt sig till Ivar Anderson och då fått till stånd nämnda motion.[59]

Regeringen hade i statsverkspropositionen funnit att kommissionen borde ges ökade anslag, dock inte så stora som den begärt.[60]

När propositionen remissbehandlades, tog högerpartiets gruppledare i respektive kammare – Fritiof Domö och Gösta Bagge – upp kommissionen till diskussion. I sammanhang med försvarsproblemen och den rådande internationella situationen togs kommissionen fram som exempel på bristfälligheter. Domö var därvid utförligast. Han kallade dessutom den ekonomiska försvarsberedskapen för "den kanske allvarligaste punkten i försvarsfrågan just nu".[61] De bägge kritikerna ifrågasatte rikskommissionens organisation i förhållande till kraven. Särskilt riktade de in sig på en punkt, som skulle bli genomgående i debatten kring kommissionen. Sålunda undrade Bagge "om det kan vara riktigt att anförtro så betydelsefulla uppgifter som ledningen av [kommissionen] åt en person – han må vara hur duktig och duglig som helst – som bara har detta som en bisyssla".[62]

Regeringen – Per Edvin Sköld i FK och Per Albin Hansson i AK – gick i svaromål. Därvid var försvarsministern den som utförligast uppehöll sig vid kritiken mot rikskommissionen och dess ledning. För det första sade han sig inte vilja påstå, att arbetet inom kommissionen hade nått "någon grad av fulländning, långt ifrån". Visst fanns det svårigheter och brister. Han försvarade dock den organisation som rådde; argumenten var två. När ordförandebyte ägde rum, skedde ingen förändring av den gamla ordningen, den var den "som vi hittills har haft". Dessutom hade regeringen valt en person, som var synnerligen duglig och genom sina erfarenheter av försvarsfrågor ansedd som särskilt lämpad att leda rikskommissionen. Visserligen kunde förhållandet att Levinson hade mycket annat att göra utgöra "någon nackdel". Det viktiga för regeringen hade dock varit, att denna person, "en av vårt lands främsta förvaltningsjurister och kännare av svensk administration", passade bäst för uppdraget.[63] Enligt statsministern hade målsättningen varit "att åstadkomma [en] sammangjutning [av verksamheten], som även vi finna nödvändig". Därför valdes Levinson.[64]

Bagge och Domö replikerade på respektive regeringsledamots yttrande. Båda uttalade att de inte velat angripa Levinsons kapacitet utan bara ifrågasatte det lämpliga i att han innehade ordförandeskapet i kommissionen "som en bisyssla".[65]

En ytterligare punkt värd uppmärksamhet är det meningsutbyte som uppstod mellan Sköld och Domö angående planhushållning. Försvarsministern sade i sitt anförande, att den ekonomiska försvarsberedskapen var ett ytterligt komplicerat problem. "Vi skola nämligen komma ihåg, att det här ju inte är tal om något mindre än att försöka ge en plan för den mest genomgripande planhushållning, som vi någonsin kunnat tänka oss." Att Sköld skulle behöva påpeka detta för kritikerna, "det strider ju egentligen mot naturens ordning. Det borde dessa herrar lättare än jag inse".[66]

Domö ansåg att det måhända inte var plats med skämtan kring högerns krav på planhushållning. Med tanke på det läge när den skulle iscensättas, spelade det ingen roll om man i princip gillade systemet eller ej. Domö ville i stället uppmana försvarsministern "att nu pröva sin planhushållningsförmåga på försvarsberedskapsfrågorna".[67]

En "planhushållningsdebatt i västficksformat" ägde således rum vid

lagtima riksdagen 1939. Den var inte bara mycket mindre än den ordinarie, den hade därtill omvända förtecken.

Agerandet kan sättas in i ett större sammanhang, debatten om försvarsfrågan över huvud vid denna tid. Högerpartiet bedrev under våren 1939 en kampanj med krav på en förstärkning av den personella beredskapen. Klas Åmark har visat att agerandet var avhängigt av sakkunskapen, i detta fall militären. På samma sätt utgick ju kraven på en förbättring av den ekonomiska beredskapen från sakkunskapen – näringslivet. Regeringen, och den socialdemokratiska riksdagsgruppen, ansåg däremot att försvaret skulle anpassas efter omständigheterna.[68]

I denna anpassning torde ha legat en annan syn också på hur beredskapsläget beträffande det ekonomiska försvaret var vid denna tid. Sålunda lämnade Herman Eriksson i april inför den socialdemokratiska riksdagsgruppen en ingående redogörelse för framlagda förslag till ekonomisk försvarsberedskap och "de lagförslag i anslutning härtill [som] för närvarande äro under behandling i lagrådet". Ingen diskussion följde på redogörelsen.[69] Förhållandena ska hållas i minnet när agerandet under hösten skildras.

Högerpartiet utvecklade kritiken mot kommissionen i en motion. Den ekonomiska försvarsberedskapen hade "med full rätt kallats 'den fjärde försvarsgrenen' och dess betydelse som ett led i riksförsvaret [hade] genom utvecklingen under de senaste åren allt starkare framhävts". Organisationen var dock olämplig och mot bakgrunden av ett alltmer hotande utrikespolitiskt läge framträdde bristerna starkt.

Vad ville motionärerna förändra?

Kommissionen behövde rörelsefrihet och hastigt tempo i sin verksamhet. I dess ledning fanns en "alltför tung" beslutande församling vilken bestod av personer, som hade sin huvudsakliga gärning inom andra områden. Vid sin sida hade den ett kansli av utredande och föredragande tjänstemän. Vad som saknades var initiativkraft och tillräcklig fart i arbetet.

Därtill var den industriella sakkunskapen alltför litet representerad, särskilt saknades företrädare för verkstadsindustrin i kommissionens ledning. Frågan om ordförandeposten togs upp. Där krävde högerpartiet en heltidsanställd kraft med erfarenheter också av industriella problem.

Kommissionens ekonomiska resurser var för små. Arbetets omfattning och betydelse krävde minst att de av kommissionen begärda medlen ställdes till dess förfogande.[70]

Motionen remitterades till statsutskottet. Detta gjorde egna undersökningar och fann det "hittills nedlagda arbetet vara förtjänt av erkännande" men också att åtskilligt kvarstod ofullbordat. Med motionens argument förordade utskottet den föreslagna utredningen. Ingen reservation avgavs.[71]

I mitten av maj beslutade riksdagen – utan debatt – att utredning av rikskommissionens organisation skulle ske.[72]

I slutet av maj tillsatte Kungl Maj:t utredningen. Regeringen synes ha valt en ovanlig form för arbetet – åtminstone uttryckte vissa kritiker förvåning däröver. Som utredningsmän kallades nämligen Karl Levinson samt fyra andra ledamöter i rikskommissionen.[73] Ett särskilt utskott bildades.

Det är oklart om utskottet hann sammanträda före krigsutbrottet eller om undersökningar av situationen hann utföras. Inom exempelvis industriavdelningen var man ju i full färd med att arbeta ut fabriksplaner och granska krigsleveranskontrakt.[74] En plan för utredningsarbetet hade överlämnats till kommissionen vid plenarsammanträde i mitten av juli. Arméchefen, general Per Sylvan, anförde nämligen sin uppfattning i ett särskilt yttrande till protokollet. Han ansåg, att Kungl Maj:t genom den valda formen avsett att "på bästa sätt påskynda" utredningen. Denna borde för det första klarlägga verksamhetens målsättning. "Oklarhet om målet influerar såväl på arbetstakt som effektivitet." De sannolika orsakerna till de rådande mindre tillfredsställande förhållandena ansåg Sylvan ligga i "organisation, befogenhet, personaltillgång och -fördelning samt arbetssätt".[75]

Om den av arméchefen framlagda planen antagits eller ej är okänt; rikskommissionen sammanträdde in pleno bara en gång till före krigsutbrottet. I dess protokoll nämns intet om utredningen.[76] I alla händelser hade den inte nått några resultat i september 1939. I en skrivelse till Kungl Maj:t ville då rikskommissionen nämligen låta utredningen anstå till dess läget klarnat.[77]

Rikskommissionen hade utsatts för såväl inre som yttre kritik. Den inre har avhandlats i annat sammanhang. Den ledde till en självprövning och organisatorisk nybildning. Den yttre kritiken var av naturliga skäl mer allmän, utom på en punkt. Rikskommissionens ordförande gjordes huvudansvarig för långsamheten i arbetet. Kritikerna ansåg, att vilken dugande man som än valdes fick inte denne inneha ordförandeposten som "en bisyssla".

Alla var ense, både utanför och inom kommissionen, om, att läget var mindre gynnsamt. Regeringen försvarade dock sitt val av ordförande. Denne skulle åstadkomma en nödvändig "sammangjutning" av arbetet, vilket med andra ord torde ha varit regeringens uppfattning om hur en bättre samordning skulle åstadkommas.

I augusti informerades regeringen formellt – och troligen också informellt – om förberedelsearbetets läge. Den 26 augusti fick den en redovisning av hur långt fabriksplanearbetet framskridit. Bilden var som visats ogynnsam; beredskapen var inte god.[78] Detta är väsentligt. En av hörnpelarna i förberedelsearbetet – fabriksplanerna – var knappast ens rest. Detta och andra förhållanden – t ex de administrativa planerna – torde ha inverkat starkt på regeringens beslut att låta andra krafter ta vid i september.

Dess talesmän i riksdagen talade emellertid ett annat språk. Den 12 september möttes riksdagen för urtima remissdebatt. Därvid ägnades av naturliga skäl åtskilligt utrymme åt de uppkomna krisproblemen. Rikskommissionen togs också upp till granskning. Från högerpartiet anfördes ånyo kritiken från våren. Förutom Bagge och Domö uppträdde Ivar Anderson som regeringens vedersakare. Även han krävde omorganisation av rikskommissionen: "jag tror jag därvid uttalar en ganska enhällig önskan hos de personer och institutioner, som under den senaste tiden haft samarbete med [kommissionen]." Han påstod därtill, att bristerna "hämmat handlingsviljan på åtskilliga håll".[79]

Ytterligare en kritiker framträdde, folkpartisten Bertil Ohlin. Hans inlägg torde ha varit det första, vilket i riksdagen härrörde från någon utanför högerpartiet eller regeringen. Ohlin ansåg inte en omorganisation nödvändig. I stället behövde kommissionen mer arbetskraft. Den hade "[satts på] svältkost ifråga om tillgänglig arbetskraft". Ohlin ansåg samtidigt att en del av den myckna kritiken mot rikskommissio-

nen var orättvis.[80]

Regeringens talan fördes av försvarsministern.[81] Beträffande påståendena att det brast i beredskapen var han påtagligt försiktig. Sköld ville inte "utfärda en attest" som sade, att det inte med fog kunde riktas anmärkningar mot vad som åstadkommits. Det var dock svårt att säga hur arbetet skulle gjorts bättre. Han hade varit mot utredningsförslaget. Argumentet var, att om det råder spänning i världen och man är orolig, "är det förenat med åtskilliga risker att ge sig till att omorganisera en sådan apparat".[82] Detta argument förefaller vara tillkommet i efterhand. Vid lagtima riksdagen sade Sköld intet om det utrikespolitiska läget och frågan om rikskommissionens omorganisation.[83]

Sköld och Ivar Anderson diskuterade utredningens sammansättning. Den senare sade sig nämligen vara förvånad över den form som valts, därom hade han intet vetat. Sköld å sin sida menade att Ivar Anderson blott behövt läsa tidningarna för att få vetskap om vilka personer som satt i utredningen.[84] Försvarsministern ansåg för övrigt att hela frågan om rikskommissionens organisation genom det ändrade läget blivit inaktuell. Kommissionens uppgifter höll på att flyttas över till andra organ i enlighet med framlagda planer.[85]

Enligt kritikerna var det inte så. I första kammaren menade Domö att regeringen hade "ramlat in i en situation som den icke på allvar tänkte sig skulle inträffa". Regeringen hade inte gjort vad den skulle och därför hade den "helt hastigt efter semestern fått snickra ihop en hel del nämnder".[86] På samma sätt kritiserades regeringen i medkammaren. Under en ordväxling med Ivar Anderson yttrade försvarsminister Per Edvin Sköld att den förre fick "väl ändå förstå, att det kan tänkas att det finns andra riktlinjer från rikskommissionen än dem han händelsevis snappat upp som slutmålet".[87]

Därmed synes Sköld ha menat att det måhända föreföll som om regeringen inte följde kommissionens planering. Detta vore dock bara ett sken, eftersom kommissionen lämnat riktlinjer utöver dem kritikerna kände till.

Uttalandet är svårförståeligt. Det finns som framgått inga andra "riktlinjer" i kommissionens arkiv än de som avhandlats i detta kapitel. Det alternativ som förklarar repliken är att Sköld med "rikskommissio-

nen" menade "Levinson". Bara en sådan tolkning ger möjlighet till förklaring av vad som hände vid krigsutbrottet.

Inte bara försvarsministern försvarade med kraft regeringens agerande. I oktober höll Per Albin Hansson ett anförande vid ett möte i Konserthuset.[88]

I det halvannan timme långa talet[89] uppehöll sig statsministern i stor utsträckning vid försörjningsläget och vidtagna åtgärder. Han ville därvid "komma till rätta med" frågan om de påstådda försummelserna i planeringsarbetet. Angående "talet om improvisationer och planlöshet" menade Hansson, att man för det första inte kunde stå med parallellorganisationer, dvs inrätta kriskommissioner i fredstid så att de kunde stå färdiga då de behövdes.[90] Men om man inte drev kraven så långt kunde det tänkas att kritikerna önskat en planläggning som kunde ge en "allmän ledning när det blev fråga om att sätta igång". Men, menade statsministern, "detta är ju precis vad som har skett". Den "förkättrade" rikskommissionen hade i god tid färdigställt planer för en extra-ordinarie förvaltning. Hansson nämnde sedan maximi-, minimi- samt begynnelseorganisationerna. Mobiliseringsplanen hade alltså legat färdig – det hade t o m funnits namnlistor på personer lämpade för de olika kommissionerna och kristidsstyrelserna.[91] Regeringen hade således inte agerat planlöst. Den hade heller inte saknat känsla för den ökade krigsfaran i Europa under sommaren. I stället hade regeringen bedömt situationen och handlat lugnt.

Enligt Sköld i september och Hansson i oktober hade regeringen handlat enligt de riktlinjer kommissionen givit. Ingen av dem var emellertid precis i sin argumentering. Sköld tog sin tillflykt till "andra riktlinjer", medan Hansson räknade upp vad som planerats. Ingen sade definitivt att regeringen verkligen följt planerna.

Som visats var tillkallandet av industrisakkunniga inte resultatet av empiriskt bevisbar planering inom kommissionen. Slutsatsen blir att regeringen i september 1939 på industriområdet tvärtemot vad den sade inte följde någon av rikskommissionen uppgjord plan.

Från industrisakkunniga till industrikommissionen

Industrisakkunniga och rikskommissionen fungerade parallellt. De hade också parallella uppgifter. De förra hade av Kungl Maj:t givits både en planerande och en verkställande funktion.[92] Kommissionen var formellt inget verkställande organ. Den fick dock sådana uppgifter, sannolikt främst därför att företagarna kände till dess existens bättre än de nybildade industrisakkunniga.[93]

Här ska inte redovisas vad som hände eller frågan om verkställigheten och dess problem analyseras. Karl Åmark hade förutsett att råvarumarknaden skulle bli den mest bekymmersamma. Han hade förberett författningar för dess reglering; de var dock inte helt klara när krisen kom. Rikskommissionen företog i samarbete med kommerskollegium en snabbinventering av råvarusituationen per den 31 augusti. Resultaten meddelades industrisakkunniga.[94]

Råvarubristen blev emellertid inte så allvarlig. Metallmarknaden var mest problematisk, men under hela hösten kunde de sakkunniga nöja sig med att via förhandlingar och rådgivning utjämna svårigheterna.[95]

Hur ställde sig industrisakkunniga till organisationsplaneringen? Behandlingen av frågan ska föras fram till dess industrikommissionen organiserades och man kan skönja den utveckling dess egen planering fick.

Den 8 september sammanträdde industrisakkunniga. Åmark och Thorén var med och redogjorde för vad rikskommissionen utfört i frågor som berörde de sakkunnigas uppdrag. De redogjorde också för förslag till inrättande av en industrikommission "i mindre omfattning" än vad som framgick av generalplanen från maj 1936.[96]

Nu kom således Åmarks promemoria till begagnande.[97] Samma dag mötte Einar Hedulff, Wiking Johnsson och Albin Johansson handelsministern, Gustav Möller. De samtalade med honom om de sakkunnigas ställning och framhöll önskvärdheten av att skapa ett organ med större befogenheter. Närmast tänkte de sig då en anslutning till det förslag till industrikommission som upprättats av rikskommissionen. Möller gav dem ett svar som i ett nötskal ger mycket av regeringens syn på vad kommissionen uträttat. Han sade att "Industrisakkunniga

finge anse som sin uppgift att inkomma med förslag till dylik organisation".[98]

De sakkunniga var således i förstone benägna att anamma rikskommissionens förslag till begynnelseorganisation. De fick emellertid ett klart nej av Möller.

Industrisakkunniga behandlade förslaget "delvis men [beslöt] att vid ett följande sammanträde, sedan [de] närmare tagit del av förslaget, återupptaga detsamma till behandling".[99]

Men så synes inte ha skett, förslaget lades ånyo undan. Industrisakkunniga valde i stället att föreslå inrättande av ett antal nämnder för reglering av de varuområden som ansågs mera problematiska.[1] De gjorde också ett eget förslag till en industrikommission.

I mitten av månaden infordrade Möller "snarast" ett förslag till industrikommissionens sammansättning.[2]

En vecka senare torde ett utkast till instruktion ha förelegat. Då diskuterade de sakkunniga industrikommissionens organisation i allmänhet.[3] Den 27 september godkändes förslaget till instruktion.[4] Industrisakkunnigas protokoll är ofta lapidariskt hållna; ingen diskussion finns redovisad när det gäller organisationsplaneringen. Därför kan intet sägas om efter vilka linjer man resonerade eller i vilken utsträckning rikskommissionens planering bildade underlag för eventuella debatter.

Däremot är det klart, att industrisakkunnigas instruktionsförslag baserades på rikskommissionens; förslagen överensstämde i det mesta.[5]

Det går emellertid att få någon kunskap om hur de sakkunniga resonerat. Hedulff skrev nämligen en kommentar till instruktionsförslaget, vilken han sände till Möller i början av oktober.[6]

Hedulff skrev, att en huvudsynpunkt för de sakkunniga hade varit att skapa en smidig organisation som "snabbt [kunde] anpassas efter föreliggande arbetsuppgifter".

Industrisakkunnigas organisationsförslag bestod bara av instruktionen och Hedulffs kommentarer. De sakkunniga torde heller inte ha tänkt sig att organiserandet skulle ske efter rikskommissionens planering; Hedulff nämner intet i den vägen.

I stället avstod de sakkunniga från att precisera eller ens namnge avdelningarna i kommissionen. Visserligen rekommenderade Hedulff

vissa som borde sättas upp, men i övrigt överläts den närmare utformningen till Kungl Maj:t och till kommissionen själv.

Skillnaderna mellan rikskommissionens och de sakkunnigas förslag är så uppenbara att de knappast behöver påpekas.

Föreliggande material är så tunt att det inte lämnar mycket utrymme åt förklaringsförsök. Det alternativ som är mest näraliggande är att de sakkunnigas uppfattning i avgörande frågor varit motsatt rikskommissionens. Dess planering torde ha betraktats som alltför detaljerad och därmed också för osmidig för att rekommendera.

Industrikommissionen bildades den 1 november 1939. Dess instruktion överensstämde i stort med vad industrisakkunniga föreslagit.[7] Den väsentliga nyskapelsen var att kommissionen själv omedelbart inrättade en utredningsbyrå och också genast startade sin egen organisationsplanering.[8] Den upprättade egen statistik och egna register; kommissionen begagnade sig föga av rikskommissionens produktion.[9]

Industrikommissionen löste så småningom också det kroniska problemet med samordningen vad gällde de militära beställningarna genom att föreslå inrättandet av en Statens ammunitionsnämnd.[10]

Det sista stycket är mera ett post scriptum. Med industrikommissionen är vi inne i en annan epok och andra problem. Rikskommissionen upphörde som planerande myndighet formellt i december 1939, reellt redan dessförinnan.[11]

Sammanfattning

Den sista delstudien är genomförd. Planläggningen på det administrativa området var övergripande i så måtto att den utgjorde basen för annan planering. Studiet av planeringen och dess behandling är också den övergripande, eftersom olika ståndpunktstaganden i stor utsträckning baserades inte bara på planerna som sådana utan även på rikskommissionens verksamhet över huvud.

Organisationsplaneringen aktualiserades vid München-krisen. Dessförinnan hade kommissionen ansett planerna i stort klara. 1936 före-

låg en allmän plan – generalplanen – och en särskild plan för Statens industrikommission. Därefter inriktades arbetet på kompletterande handlingar, som t ex namnlistor över kommissionens personal.

Inför september 1938 har två ting konstaterats. För det första torde planerna ha varit betydligt mindre flexibla än vad som ansågs inom kommissionen. Genom sin målinriktning synes den ha förbisett problemen under mindre svåra lägen och själva övergångsperioden. För det andra torde ingen kommunikation ha ägt rum mellan kommission och regering. Ingendera parten tycks ha tagit initiativ till överläggningar om planernas innebörd.

Inom kommissionen upprättades efter september 1938 förslag till begynnelseorganisation och till inrättandet av ett industriutskott. Det första behandlades inte av kommissionen in pleno. Det andra resulterade inte förrän näringslivet krävt ökad insyn och riksdagen förordat utredning om kommissionens organisation.

Allt ifrån början hade föreslagits, att utskottet skulle ges verkställande funktioner under ett övergångsskede, dvs det skulle fungera som interimsmyndighet på industriområdet. När utskottet bildades innehöll dess instruktion dock intet om sådana funktioner.

Rikskommissionens kanslichef, Karl Åmark, ställde i augusti samman ett nytt förslag, där återigen utskottet aktualiserades som verkställande myndighet. Det är ovisst om regeringen delgavs hans tankegångar.

Föga är känt om övervägandena inom kommissionen. I händelsernas centrum torde dock få placeras kommissionens nye ordförande, Karl Levinson. Han bytte av Jochum Åkerman efter de kritiska dagarna i september 1938. Med honom följde ett brott i den dittillsvarande utvecklingen av organisationsplaneringen. En av den frånträdande ordförandens sista rekommendationer till efterträdaren var just att snarast inrätta ett industriutskott. Så skedde ej. Levinson kunde – eller ville – inte ta omedelbar ställning till spörsmålet.

Ett problem i sammanhanget gäller Levinsons engagemang i kommissionens arbete. Kritikerna riktade i hög grad in sig på personen Levinson, som ansågs ha alltför litet tid över för den ekonomiska försvarsberedskapen. I fråga om den tekniska planeringen torde han först i mars ha fått situationen klar för sig. När det gällde departemental-

organisationen står det klart att Levinson undvek kommissionens tankegångar. Han var också den som hade myndighet att ta upp eller avfärda förslag till behandling i plenum. Därför torde det ha varit Levinson som valde att vänta med behandlingen av Åmarks förslag angående en begynnelseorganisation. Måhända tillhörde Levinson i dessa sammanhang – liksom Axel Gjöres och Herman Eriksson – skeptikernas skara.

Militärledningen och de militära förvaltningarna var föga inblandade i händelseutvecklingen. Det ska dock noteras, att de i oktober 1938 rådfrågades angående inrättandet av ett industriutskott. De avvisade förslaget.

Det var näringslivets representanter i första hand som initierade bildandet av industriutskottet, när de i mars 1939 samfällt klagade över bristande beredskap och, för deras del, bristande insyn i verksamheten.

Regeringen menade vid krigsutbrottet, att den följde en av rikskommissionen utstakad plan för sitt handlande. Intet är känt om övervägandena.

Konstateras kan, att regeringen inte accepterade den minimiorganisation som presenterades i september 1938. Den krävde ett mer genomtänkt förslag och lämnade direktiv för hur det skulle utformas.

Ovisst är om regeringen tog del av Åmarks begynnelseplaner i augusti 1939. Frågan har dock mindre betydelse. *Om* regeringen fått förslaget, har den inte följt rikskommissionens kanslichef. Om den *inte* fått det, har regeringen följt andra rådgivare. Båda alternativen ger samma svar. Händelseutvecklingen följde inte någon empiriskt påvisbar alternativ "plan", uppgjord av kommissionen.

Regeringen hyste fullt förtroende för Levinson. Denne hade själv suttit i regeringen som konsult så sent som 1938 och han bör ha haft god personlig kontakt med berörda statsråd. Säkerligen har han haft överläggningar på regeringsnivå, men intet är känt om det konkreta innehållet i de råd han därvid givit.

Försvarsministern ansåg sig i riksdagen kunna hysa förtroende – med reservationer – även för rikskommissionen. Med nuvarande källunderlag är dock en mer rimlig förklaring till valet av handlingsalternativ det motsatta förhållandet. Regeringen torde snarast hyst visst miss-

troende mot kommissionen och dess arbetsresultat. Man erinrar sig därvid att det var Herman Eriksson – enligt Gjöres skeptiker vad gällde administrationsplaneringen – som fick den nedslående rapporten om fabriksplanearbetets läge den 26 augusti 1939.

Alternativet förklarar bättre det skedda vad gäller industrisakkunnigas sammansättning och funktioner. Det passar också bättre ihop med händelserna på den tekniska sidan. Ingen satsade längre på rikskommissionen. Utvecklingen gled den ur händerna.

Lennart Friberg har utifrån sina utgångspunkter definierat perioden närmast efter krigsutbrottet som "det improviserade uppbyggnadsskedet".[12] Uppfattningen torde vara korrekt. Ändock kan man påstå, att regeringens påståenden också var riktiga. Om den med rikskommissionen menade Levinson, om den med andra riktlinjer avsåg de råd denne och andra kan ha givit och om den ansåg sig ha utrymme för att låta krisapparaten i detta skede utformas, dels av personer med förankring i olika läger (näringsliv, LO, KF m fl), dels via de åtgärder som varje situation kunde kräva, då kan man säga, att utvecklingen förvisso var improviserad, men att regeringen samtidigt var beredd på att handla som den gjorde.

Högerpartiet kritiserade vid lagtima riksdagen 1939 beredskapen på det ekonomiska området och krävde omorganisation av rikskommissionen. Kritiken riktades främst mot ordföranden, Karl Levinson. Riksdagen beslutade utredning rörande kommissionens organisation. Partiet återkom med sin kritik vid urtima riksdagen. Till kritikernas skara sällade sig då folkpartisten Bertil Ohlin.

Frågan om regeringen överraskats av händelseutvecklingen vid krigsutbrottet eller om den lugnt bedömt situationen och handlat därefter i enlighet med av rikskommissionen uppdragna riktlinjer bör sättas in i ett större sammanhang.

Med tanke på vad som hände – och inte hände – kan följande, hypotetiska, resonemang föras fram: När regeringen kom i kontakt med kommissionens planer, dels via överlämnat material, dels via Karl Levinson och, måhända, Herman Eriksson, beslutade den att handla från egna utgångspunkter. Därför gav regeringen under hand Levinson uppdrag att utreda problemen på departementalnivå. Inom kommissionen utarbetade förslag till begynnelseorganisation lades åt sidan. Regering-

en önskade, utifrån sin grundsyn – största möjliga handlingsfrihet – kunna agera på det sätt som i den aktuella situationen bedömdes nödvändigt. I ett sådant läge var det också mindre nödvändigt med en utredning av kommissionens organisation. En sådan kunde ju väntas fördröja de förberedelser man i alla lägen hade nytta av, nämligen framtagandet av olika tekniska uppgifter.

En summering

Undersökningarna är slutförda. De har givit en rad resultat rörande ekonomisk försvarsberedskap inför det andra världskriget. Resultaten i sig ska inte sammanfattas här. De finns systematiserade i anslutning till varje studie. Här ska de i stället användas som underlag för en diskussion av några aspekter på förberedelsearbetet och dess problematik.

Summeringen sönderfaller naturligt i två delar. Den första omfattar synpunkter på planeringens idé och praktik med utgångspunkt i olika aktörers ståndpunktstaganden. Den andra omfattar en redovisning av situationen vid krigsutbrottet.

Planering för gemensamma mål

Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap bildades i politisk oenighet. I riksdagen stod socialdemokraterna – med ett viktigt undantag – mot de borgerliga partierna. Undantaget utgjordes av partiledaren själv, Per Albin Hansson. Denne ansåg sig tydligen bunden av tidigare ställningstaganden i frågan. Han var – naturligt nog, med tanke på partikamraternas reaktioner – inte särdeles entusiastisk inför sin frondering.

De som verkade för beredskapsplanering gjorde också politiska bedömningar som fick sakliga konsekvenser. Näringslivets och militärens företrädare hade klart för sig, att den enda möjlighet som fanns att få igenom ett beslut var att man konstruerade en liten och billig organisation. Det lyckades man med, men det pris man fick betala var oklarhet om den nya verksamhetens mål och medel.

Man kan säga att ingendera parten hade bestämda avsikter på denna punkt. Men frånvaron av bestämda avsikter förhindrar inte närvaron av bestämda effekter. När rikskommissionen kom till, knäsattes detaljplanerandets och skrivbordskonstruerandets idé i svensk beredskapsplanering.

Genom sin organisatoriska plats och genom sin sammansättning fick kommissionens verksamhet från början en inriktning som skulle skilja sig på avgörande punkter från regeringens uppfattning om målsättningen. Effekten härav visade sig tydligast i samband med krigsutbrottet.

Inledningsvis gjordes det hypotetiska antagandet att rikskommissionens val av målsättning och strategi kunde sättas i samband med den doktrin som Klas Åmark kallat "den säkerhetspolitiska linjen."[1] Enligt dess företrädare fick krigsriskens varierande storlek inte avgöra den omfattning försvaret skulle ha. Man skulle alltid vara beredd på det värsta fallet oberoende av de internationella konjunkturerna. Ett huvudalternativ till "den säkerhetspolitiska linjen" utgjorde "självständighetslinjen". Dess företrädare ansåg att försvarspolitiken skulle förändras när hotbilden ändrades. Underlaget för denna hållning utgjordes av "elasticitetsteorin".

Nu kan konstateras att kommissionen agerade utifrån "den säkerhetspolitiska linjen". När den vid trettiotalets början valde målsättning valde den utan större diskussioner det svåraste fallet – krig med samtidig avspärrning.

"Elasticitetsteorin" omfattades av socialdemokratin alltsedan tillkomsten av 1925 års försvarsordning. Regeringen hänvisade till den i diskussionerna om försvarsfrågan femton år senare.[2] Socialdemokraternas agerande gentemot rikskommissionen var hela tiden präglat av motsättningen mellan de två linjerna. Åtskilligt av regeringens ringa engagemang i kommissionen kan förklaras därur. Varje tillväxt i kommissionens resurser försvårade en återgång till en mindre organisation. Många socialdemokrater såg 1928 ett hot i kommissionen. Man kan givetvis inte uttala sig om huruvida detta synsätt fortfor att vara en realitet även senare. Eftersom det rörde sig om en oprövad verksamhet, om vilken man blott visste att dess arbetsfält var mycket stort, är det fullt möjligt att så var fallet. Då förklaras regeringens konsekvent restriktiva hållning till spörsmålet om kommissionens anslag. Också de ej beviljade 5 000 kronorna 1933 skulle kunna vara avhängiga därav.

Men inte bara i synen på målsättningen skilde man sig. Också uppfattningarna om framtidens förutsägbarhet gick isär. Två huvudalter-

nativ stod också här mot varandra. Enligt det ena kunde man förutse framtiden i sådan grad att man kunde utarbeta detaljerade planer för hur man skulle handla. Enligt det andra kunde framtiden förutses endast i mycket allmänna drag. Därför lönade det sig föga att göra upp detaljerade planer. I stället blev önskemålet om maximal handlingsfrihet för statsmakten det betydelsefulla målet.

Man kan säga att rikskommissionen, militären och, under praktiskt taget hela perioden, näringslivet utgick från att kraven kunde förutses i sådan grad, att detaljplanering borde – och kunde – utföras. Det andra alternativet, statsmakternas primära krav på samhällsekonomisk och administrativ handlingsfrihet, omfattades av de bägge ministärerna Hansson.

Rikskommissionens uppfattning om strategin utgick från dess målsättning. Strategin präglades också till en del av utländska metoder, vad gällde den tekniska planeringen sannolikt de tyska. En viktig förutsättning torde vara vad man kan kalla "det militär-tekniska synsättet". När mobiliseringsplaner upprättas har militären möjlighet att utforma mobiliseringskalendrar och -tabeller, utrustningslistor m m på grundval av olika bestämmelser, där man bl a vet organisationens storlek i olika fall. Måhända i brist på ledning utarbetade rikskommissionen, med överste Sven Thorén som drivande kraft, fabriksplaner m m för varje företag, dvs den försökte upprätta automatiskt verkande mobiliseringskalendrar för dessa. Kalendrarna skulle tas fram i händelse av mobilisering och då styra övergången till krigsproduktion. Detta var en omöjlighet i en ekonomi av svensk modell, där man inte – som i Tyskland – kunde kontrollera kapaciteten.

Detaljplaneringen betydde långsamhet och stelhet. Denna senare konsekvens fick tydligt uttryck i organisationsplaneringen. Denna var också klart avhängig av verksamhetens förutsättningar. De förslag som kunde överlämnas var i hög grad produkter av arbete vid skrivbordet, resultat av en teoretisk pappersplanläggning. Som yttersta resultat framkom en brist på intresse för övergångsproblematiken. Blott en maximi- och en minimiplanering förelåg vid München-krisen.

Sedan regeringen i september 1938 fått planerna i sin hand flyttades organisationsplaneringen i realiteten utanför kommissionen. Sannolikt var det fortsättningsvis Karl Levinson och Herman Eriksson som

gav råd. Mot bakgrund av vad som hände – och inte hände – kan man med kännedom om regeringens allmänna syn på planeringens idé och praktik påstå att regeringen var inställd på att handla som den gjorde. Den anklagades då för att inte ha varit beredd på vad som skedde, för att i all hast ha fått "snickra ihop" olika nämnder. Lennart Friberg har utifrån sina utgångspunkter konstaterat, att krisadministrationen under hösten 1939 genomgick ett improviserat uppbyggnadsskede.[3] Iakttagelsen torde vara korrekt. Olika personer tillkallades, olika funktioner byggdes upp när så behövdes. Med stor sannolikhet kan man dock säga, att detta sätt att möta krisen var medvetet valt; det ingick i regeringens uppfattning om hur dylika situationer borde mötas.

Under hösten 1938 och – än tydligare – under månaderna fram till krigsutbrottet följande år bör det för regeringen ha stått allt klarare, att detaljplaneringens strategi var otillräcklig. Den bör ha tett sig som ett alltför bräckligt stöd mot kommande påfrestningar. I detta läge satsade man på den andra planeringsstrategin, på att försäkra statsmakten största möjliga handlingsfrihet. Rikskommissionen upphörde visserligen de jure inte förrän ett stycke in i 1940. De facto upphörde planeringen dock långt tidigare. Den första uppluckringen kom i samband med München-krisen, den andra när verkligheten den 1 september 1939 överflyglade kommissionens planering.

Den utveckling som planeringens idé och praktik beskriver fram till krigsutbrottet har sin fortsättning under krigsåren. Statsmakten är då utrustad med vittgående befogenheter som dock knappast behöver användas. Utan svårare friktioner uppstår effektiv samverkan mellan alla i industrins mobilisering inblandade parter. Valet av mål, strategi och instrument har förvisso haft sin betydelse för de resultat som vid olika tidpunkter kunde redovisas. Men frågan är om det inte är en annan faktor som här framträder som det utslagsgivande: den ideologiska anslutningen till planeringens mål, dvs nationens frihet och oberoende. Värdegemenskap mellan de inblandade aktörerna förefaller vara en central, kanske oundgänglig, förutsättning för en framgångsrik beredskapsplanering.

En grundlinje i avhandlingen har varit rikskommissionens försök att skaffa sig sådana resurser att den kunde samordna förberedelserna.

Dess strävan riktade sig främst mot de militära förvaltningarna. Dessa gjorde motstånd. Kommissionen försökte främst använda administrativa instrument när den närmade sig förvaltningarna. När den nått så långt att den kunde formulera sin strategi, valde den konfrontation med dessa och sökte få en formulering godtagen som gav kommissionen inflytande över fördelningen av beställningarna. Den misslyckades, trots företagarnas stöd. Resultatet fick konsekvenser för planeringen ända in mot krigsutbrottet. Inte förrän näringslivets representanter intervenerade under intryck av utvecklingen nere i Mellaneuropa, fick kommissionen eftersträvad överhöghet.

Ett problem dominerade förberedelserna, dualismen mellan upprustning och långsiktig planering. Rikskommissionen hade organisatoriskt och programmatiskt ingen del i materielanskaffningen. Erik Norberg har visat hur nära inriktat flygvapnet var på den aktuella upprustningsproblematiken.[4] Sannolikt skulle denna inställning kunna beläggas även hos armén och marinen. Snabbast möjliga genomförande av den nya försvarsordningen torde ha varit målet, särskilt när forceringen inleddes 1938. Då lämnades ju rikskommissionen följdriktigt utanför de nya anslagen.

Till yttermera visso hade man, när man förlade en stor del av samordningen till kommissionens ledningsgrupp, lämnat förvaltningarna utan ordinarie representation. Detta torde ha bidragit till den partikularism som under 30-talet försvårade en gemensam syn på problemen och ett enhetligt uppträdande gentemot företagarna.

Intet är känt om varför kommissionen valde den administrativa metoden, "käppmetoden", gentemot förvaltningarna. Samarbetet kan ha fungerat mindre väl måhända också därför att förvaltningarna ansåg sig bättre kunna planera sina egna behov. Kommissionen betraktades som en inkräktare vilken hyste alltför hög uppskattning om sin betydelse. Under sådana förhållanden föll det sig naturligt att kommissionen inte kunde övertyga förvaltningarna om det förnuftiga i samverkan inom kommissionens ram. Denna fick därför söka tvinga igenom sina önskemål. Det är därvid att observera, att varken militärledning eller regering stödde kommissionen i sådana strävanden.

Näringslivets aktivitet riktades tidigt mot vad som uppfattades som otidsenlig organisation och irrationell beställningsverksamhet. Dess fö-

reträdare satte fingret på den avgörande svagheten i förberedelsearbetet när de i mars 1939 krävde att rikskommissionen skulle förhandsgranska och godkänna krigsleveranskontrakten innan beställarna fick lägga ut dem. Företagarna ville därmed göra beställningarna avhängiga av planeringen och inte, som förhållandet ju faktiskt var, det motsatta. Därmed kunde reell samordning åstadkommas. Då var det emellertid för sent för att den nya ordningen skulle hinna ge resultat.

Näringslivets aktivitet i början av 1939 fick emellertid andra effekter. Ulf Olsson konstaterar i sin undersökning av verkstadsindustrin och upprustningen, att utvecklingen mot ett militärindustriellt komplex fick sina grunddrag under det andra världskriget. Som en del i denna utveckling urskiljer han näringslivets starkt ökade inflytande. Detta förankrar Olsson bl a i förkrigstidens planering och aktiviteten inom rikskommissionen.[5] Resonemangen ska här blott kompletteras med vissa påpekanden. Man bör nog starkare framhäva den tekniskekonomiska bindning mellan vissa företagargrupper och militären som skedde när SAAB fick monopol på flygplanstillverkningen i landet 1937. Detta framgår av Erik Norbergs undersökning av omständigheterna kring tillkomsten av AB Förenade Flygverkstäder.[6]

Vidare hade den organisatoriska utvecklingen under kriget – skapandet av Statens ammunitionsnämnd – sina rötter redan i diskussionerna inom försvarskommissionen vid 30-talets början. Där kom den första kollisionen mellan företagarnas av vinstintressen betingade rationalitet och ett länge efterhängset motstånd mot förändringar från de militära förvaltningarna.

I sitt samarbete med näringslivet valde kommissionen huvudsakligen de ekonomiska instrumenten. Dessa torde ha varit de enda praktiskt möjliga. De hade också den fördelen att de lockade utan att egentligen kosta. De erbjöd sig nära nog själva, eftersom företagarna hade allt att vinna på en enhetlig, effektiv planering. Det var ju därför de en gång varit med och initierat verksamheten. Planlöshet i ett krisläge vore av ondo. Särskilt utsatt skulle då verkstadsindustrin bli. Där var kapaciteten förhållandevis låg, de potentiella flaskhalsarna många och riskerna för inkomstbortfall genom exporthinder stora. Därför engagerade sig representanter för denna sektor i särskild grad i förberedelserna.

I idealfallet sammanföll nära nog samtliga intressen. Så var förhållandet vid tillkomsten av Statens reservförrådsnämnd. Det yttre trycket var vid ingången av 1937 tillräckligt starkt för att undanröja tveksamhet. Lageruppbyggnaden kostade blott föga, eftersom man kunde använda sig av de valutor som låg overksamma i riksbankens valv. Reservlager skulle betyda en buffert inför avspärrningshot. En sådan buffert skulle underlätta ett hävdande av neutraliteten. Den skulle också betyda ökad handlingsfrihet för en regering som med elasticitetsteorin som underlag hade att anpassa försvarskrafternas styrka efter det nya läget.

Samtidigt tillfredsställde reservlagringen dem som ville hålla styrkan på en konstant hög nivå. För det första betydde en ökande lageruppbyggnad också en ökande försvarsförmåga. För det andra fanns inom reservlagringens ram möjligheter att tillfredsställa militära önskemål som måhända skulle ha varit svåra att tillgodose på annat sätt.

Det fanns dock i somligas ögon vissa risker med reservlagring i statlig regi. De ängsliga tillhörde näringslivet, vilket såg ett nytt maktmedel i statens hand. Sålunda kunde denna med sina lager i vissa lägen styra prisbildningen enligt sina intentioner och därmed sätta marknaden ur spel.

Samtidigt var det en av de ivrigaste motståndarna till statliga ingrepp i den fria företagsamheten som föreslog inrättandet av reservlager och som också ansåg att staten skulle äga dem. Förslagsställare var nationalekonomen Gustav Cassel, vilken i olika sammanhang bekämpade de nya ekonomiska idéer som framträdde under 30-talet och vilka förespråkades av socialdemokraterna. Cassel var konservativ och hävdade i likhet med högerpartiet "den nationella enhetens allt överskuggande betydelse".[7] Detta illustreras tydligt vid reservlagringens tillkomst. För Cassel var nationens försvar det väsentliga; i sådana sammanhang fick man ta de risker som i detta fall följde av det mest rationella tillvägagångssättet.

Samtidigt – och problemet synes inte tidigare ha berörts[8] – fanns en dualism hos motståndarna till statliga ingrepp vilken yttrade sig i ständigt återkommande krav på förberedelser inför planhushållning i ett krisläge. Som nämnts kan detta iakttas vid bildandet av reservförrådsnämnden. Sitt klaraste uttryck fick ståndpunkten 1939, när Fritiof

Domö tillhöll Per Edvin Sköld att pröva sin planhushållningsförmåga på det ekonomiska försvaret. Förespråkarna för "fri företagsamhet" medgav tydligen att denna blott fungerade i normala fall. Så snart systemet ansträngdes räckte det inte till. Då fick den i vanliga fall föga användbara statliga styrningen tas i anspråk.

Sannolikt var det här som hävdandet av den nationella enheten fick sitt tydligaste uttryck. Företagarna i gemen torde inte ha hyst samma uppfattning. Det är inte känt om man inom näringslivet i Sverige hade samma inställning som de företagare i USA, vilka öppet deklarerade att patriotismen nog var bra, men att affärerna alltid kom i första hand.[9] Konstateras kan dock, att företagarnas engagemang i Sverige aldrig gick utöver de gängse affärsekonomiska hänsynen. Då dessa sattes på spel drog sig företagarna tillbaka. Rikskommissionens mellanhavanden med Stockholms Superfosfat AB illustrerar utmärkt väl detta förhållande. Bolaget ställde som villkor för sin medverkan kraftigt statligt stöd. I en första omgång krävdes, och beviljades, skyddstull på gödselmedlet ammoniumsulfat. I en andra omgång krävdes sådana rabatter på elkraft att staten inte ansåg sig kunna bevilja dem.

Oljeimportörernas agerande är ett annat exempel. De ville inte bygga ut sin kapacitet utöver vad vanliga affärsprinciper krävde. Reservförrådsnämnden var emellertid nära att lyckas att förhandla fram de nödvändiga utrymmena, men misslyckades därför att Svensk-Engelska Mineraloljeaktiebolaget (Shell) med huvudkontor i London under intryck av Anschluss-krisen i mars 1938 inte ansåg sig kunna fullfölja sina åtaganden. Detta vidgar perspektivet genom att visa vad förlitan på företagare med lojaliteter förankrade utanför landet kan leda till i ett krisläge.

När de ekonomiska instrumenten inte fungerade fick man välja de administrativa. Detta betydde emellertid inte att företagarnas delaktighet i styrinstrumenten alldeles sattes ur spel. När det inte gick att på ekonomisk väg få till stånd oljelagring utöver den vanliga, föreslogs tvångslagring. Den infördes, men inte momentant – vilket bl a utredarna föreslagit – utan successivt – dvs i enlighet med företagarnas önskemål.

Beredskapsläget

Som framhölls i inledningen går det inte att exakt klarlägga hur beredskapsläget var. De sammanställningar som gjorts av situationen under dels våren, dels hösten 1939 belyser i första hand det underlag man hade när det gällde att fatta beslut om fortsatta åtgärder. Beredskapsläget kan däremot med fördel diskuteras som relativt begrepp. En jämförelse med motsvarande förhållanden i utlandet ger svar på frågan: Vilka var likheterna och vilka var skillnaderna mellan läget i Sverige och läget utanför landet? En undersökning av hur förberedelserna kom till användning i Sverige ger svar på frågan: Vilken nytta ansåg man sig ha av förberedelserna, dels på kort sikt, dels på längre sikt? Med kort sikt avses tiden från krigsutbrottet till december 1939 när Statens industrikommission bildades. Med längre sikt avses tiden intill hösten 1940. Då hade administrationen stabiliserats, planerings- och anskaffningsinstrumenten prövats och fått definitiv utformning. Industrins mobilisering var då i stort genomförd.

Hur stod då Sverige internationellt? Först måste konstateras, att någon jämförelse i detalj inte är möjlig. Någon intensivstudie av det slag här gjorts synes inte finnas publicerad hittills. Jämförelserna får inskränkas till betydelsefulla allmänna förhållanden.

Nästan överallt inleddes verksamheten under 20-talet, i krigets efterdyningar, men när samtidigt fredsoptimismen stod som högst. Osäkerheten var stor när det gällde den nya verksamhetens mål och medel. Organisationerna gavs små resurser. Undantaget utgjordes av Schweiz. Där började man sent, men satsade större. Vid krigsutbrottet hade man en färdig skuggadministration, redo att tas i bruk, dvs man hade där åstadkommit det som Per Albin Hansson hösten 1939 ansåg vara omöjligt. Övergången till den nya organisationen synes där ha varit tämligen okomplicerad. Därav skulle man kunna dra den paradoxala slutsatsen, att ju senare planeringen börjar, desto effektivare blir den. Så enkel är givetvis inte verkligheten. Ett visst berättigande har resonemanget dock. En planering som påbörjades under intryck av internationella kriser hade många hinder undanröjda. Den inre sammanhållning som då utvecklades var måhända förutsättningen för de radikala lösningar schweizarna valde.

En summering

Kontinuiteten mellan föreslagen och inrättad krisorganisation var stor överallt utom i Sverige. Här följde ju utvecklingen under hösten 1939 inte någon av rikskommissionen utstakad plan. Agerandet var improviserat under uppbyggnadsskedet.

Om utvecklingen i Sverige på det administrativa området var unik i negativ bemärkelse – åtminstone på kort sikt – så var den statliga lagerhållningen på sitt sätt unik i positiv mening. Helt unikt var det initiativ som togs när Statens reservförrådsnämnd inrättades 1937. Möjligen kan man finna samtida paralleller i Tyskland. Utvecklingen där var ju då, med "Fyraårsplanen", av alldeles särskild natur. Sverige var en liten nation med neutraliteten som mål. Det är därför förståeligt, att man på politiskt ansvarigt håll agerade med sådan försiktighet. Om ett land som Sverige öppet började lägga upp beredskapslager 1937 kunde detta bedömas som en allvarlig åtgärd, vilken eventuellt kunde resultera i en försämring av det redan känsliga utrikespolitiska läget. Man kan erinra sig, att vid denna tid hade t ex NFs sanktionspolitik definitivt visat sig misslyckad. Åren därefter började lagerhållning av samma slag som i Sverige introduceras i andra länder. Det är dock ovisst om den någonstans fick ett sådant omfång som här. Åtminstone var åtgärderna i övriga nordiska länder betydligt mindre långtgående.

Rikskommissionen sade sig vara inspirerad av amerikansk planering i första hand, men också tyska förebilder fanns. Beträffande den tekniska planeringen förefaller idéerna om fabriksplanerna och om de övergripande försörjningsplanerna vara hämtade från Tyskland. Detaljinriktningen kan i viss mån också vara inspirerad av tysk planeringsmetod. Frågan om man i Sverige befann sig i samma situation beträffande teknisk planering som utomlands kan inte besvaras, eftersom inga jämförelsemöjligheter finns. Men på en avgörande punkt var förhållandena lika överallt.

Det gällde behovsberäkningarna. All litteratur i ämnet framhåller, att den tekniska planeringen inte fick avsedd användning därför att behoven grovt underskattades. Detta gäller både krigförande och icke krigförande nationer. För Sveriges del har angivits dels övergången till 1941 års försvarsorganisation, dels Finlandshjälpen som insatser

vilka ställde betydligt större krav på resurser än man förutsett.[10]

Förhållandena var i stort likartade överallt. Vissa avvikelser fanns, men det allmänna intrycket blir, att den ekonomiska försvarsberedskapen inte var väl utvecklad när kriget bröt ut.

Vad ger då en inhemsk – tidsmässig – jämförelse? I fråga om den administrativa planeringen har det kortsiktiga perspektivet redan berörts. Rikskommissionens förslag till minimi- eller begynnelseorganisation utnyttjades inte. I stället tillsatte regeringen en helt ny myndighet, industrisakkunniga. Den fick planerings- och verkställighetsuppgifter parallellt med kommissionen. Denna gled under hösten, under motstånd, ur bilden.

På längre sikt skedde en återgång till den av rikskommissionen föreslagna organisationen. Så var industrikommissionens instruktion grundad på rikskommissionens förslag. Inrättandet av ett folkhushållningsdepartement var inte föreslaget av kommissionen, men tanken hade diskuterats därinom. En nyhet under våren 1940 var inrättandet av Statens ammunitionsnämnd och försvarsväsendets verkstadsnämnd.[11] Olika lagförslag – förfogandelag o d – fanns utarbetade av kommissionen. De fick avsedd användning. Det finns skäl att som allmänt omdöme ansluta sig till dåvarande folkhushållningsministern Axel Gjöres uppfattning. Rikskommissionen hade gjort "ett värdefullt arbete genom sin organisatoriska kartläggning av arbetsfältet".[12]

Reservlagringen betydde på kort sikt säkerligen en trygghet av stort värde. Viktiga varor fanns inom landet i sådana mängder, att produktionen inte skulle behöva skäras ned om landet blev avspärrat. Situationen var emellertid inte lika gynnsam över hela linjen. Vi har sett att när det gällde flytande bränslen hade inte avsedd lagringsnivå uppnåtts. Regeringen kritiserades mycket för detta. Inköpen forcerades under hösten, men det torde ha dröjt innan lagring av någon omfattning kan sägas ha funnits. Reservförrådsnämnden hade försökt åstadkomma många små tankanläggningar runt om i landet. Detta var en andrahandslösning sedan försöken att träffa avtal med oljeimportörerna misslyckats. Utbyggnaden av bombsäkra utrymmen hade gått långsamt. Efter krigsutbrottet satsade man åter på ovanjordscisterner.

På längre sikt fick reservförrådsnämnden än större betydelse. En väl inarbetad inköpsorganisation fanns omedelbart till hands för en for-

cering av importen. Fram till Skagerack-spärren i april 1940 torde lagren ha väsentligt ökats. Nämnden fick stor betydelse också därefter.

Försöken att förbättra kapaciteten för tillverkning av koncentrerad salpetersyra hade inte fått avsedda resultat. Detta ansågs inom kommissionen vara en allvarlig brist vid krigsutbrottet. Behovet behövde inte testas förrän på längre sikt, under den forcerade ammunitionstillverkningen 1940. Enligt Ulf Olsson uppstod inga flaskhalsar beträffande sprängämnestillverkningen. Detta får tolkas så att någon egentlig brist på koncentrerad salpetersyra ej skulle ha uppstått.[13] Fosfatbolaget ökade 1940 sina anläggningar på egen hand sedan försöken att få statliga subventioner fallit åren innan.

På ett annat område blev de misslyckade försöken av större betydelse. Sålunda utgjorde bristen på verktygsmaskiner ett mycket stort bekymmer långt in i beredskapstiden. De förseningar i produktionen som uppstod anges av Olsson i första hand ha berott på avsaknaden av tillräcklig mängd maskiner.[14] Den anskaffning rikskommissionen 1938 föreslog betydde kvantitativt måhända föga. Kvalitativt torde dock tillgång på de specialmaskiner kommissionen ville se inköpta ha betytt avsevärt mindre svårigheter under den industriella mobiliseringen.

Fabriksplanearbetet – rikskommissionens skötebarn det sista året – hade avancerat blott föga vid krigsutbrottet. Några övergripande försörjningsplaner hade över huvud taget inte upprättats. Kommissionen hade också arbetat mycket med krigsleveranskontrakten, särskilt under 1939 när den fått rätt att förhandsgranska dem. Omläggningar av kontrakt hade ägt rum innan krigsutbrottet, så att vissa felbelastningar undanröjts. Tydligtvis kvarstod sådana även under hösten. Problemen med ett rationellt kapacitetsutnyttjande torde man inte ha kunnat börja lösa förrän Statens ammunitionsnämnd tillkommit. Det förtjänar sålunda konstateras, att med rikskommissionens egna mått hade den inte lyckats fullfölja sina intentioner vid krigsutbrottet. Ur dess – och de politiska beslutsfattarnas – synvinkel måste beredskapsläget på avgörande punkter ha tett sig som mindre tillfredsställande.

Vissa utredningar rörande vissa råvaror och specialmaterial fanns utförda. Likaså hade kommissionen undersökt och registrerat maskintillgångarna och de krigsviktiga företagen. Registren fick användning un-

der mobiliseringen. Krigsindustriregistret ansågs dock vara väl snävt upplagt.[15]

Detaljplaneringens strategi hade visat sig mindre framgångsrik. Ett av skälen till att utgångsläget var mindre gott ska framhållas. Rikskommissionen hade inte funnit formerna förrän efter dryga tio års verksamhet. Det var snarare ett förberedelsearbete i sitt begynnelseskede än en sedan länge fungerande verksamhet som avbröts med krigsutbrottet. Ödet att se den tekniska planeringen överspelad av en betydligt bistrare verklighet än man kunnat förutspå delade kommissionen med motsvarande myndigheter i andra länder. Dessa sköts dock inte undan på samma uppenbara sätt som rikskommissionen.

Summary

Swedish national defence today can be divided into four main branches: a) military defence b) civil defence c) psychological defence, and d) economic defence. Together these branches make up the total defence as appears clearly from Swedish defence planning, which aims at integrating these four branches to form an overall scheme. This technique is in many respects based on experiences gained in the two world wars, especially in World War Two.

The system by which the total defence force now works had its origins in the period between the two world wars. Developments in this field were then in a rather embryonic state and there was at the same time controversy over many important points. The building-up period was also a period of extensive planning. There was also discussion about the degree of readiness that the Swedish state should allow for in face of an imminent war in Europe.

The starting-point for all this was to be found in the experiences gained during the First World War, the first "total" war. Up to then war had been regarded as an exclusively military matter. It is true that the civilian populations had always suffered great hardship but the economic life of the countries involved had usually gone on relatively undisturbed. War materials were stored up before hostilities broke out. Furthermore, the military were able to purchase supplies on the open market. If the war became more widespread, the market reacted in terms of rising prices. Never before had the situation arisen in which the whole economic strength of a country had had to be mobilized to meet the demands made upon it.

The neutral states were also affected. As far as Sweden was concerned, the First World War gave rise to a food shortage and to an unwieldy and inefficient bureaucracy created to meet the emergency. Lessons would have to be learned from these experiences in future planning. Both during and after the First World War decisions were

taken in various countries to create organizations that would be able to counteract such difficulties in future. In Sweden the National Committee for Economic Defence was formed in 1928. The planning work of this Committee on the eve of the Second World War is the subject of this thesis.

The Committee could be described as a kind of economic general staff which existed alongside the traditional defence services and had the task of making plans and taking measures to ensure that the Swedish economy would be able to cope with the stresses and strains of war, blockades, etc.

A number of other authorities, both military and civil, were represented on the decision-making council of the Committee. The Chairman of the Committee from 1929 to 1938 was General Jochum Åkerman. From September 1938 the office was held by the Governor of the County of Stockholm, Karl Levinson.

The National Committee functioned exclusively as a central body. It had no regional or local off-shoots.

Economic defence was – and still is – the element in the total defence organization that attracts least notice. The National Committee for Economic Defence only really attracted attention on two occasions. The first was when it was formed and the second was when it was disbanded (in 1939). The Committee was only mentioned more or less in passing during public discussions immediately after the outbreak of war when the Government was accused of having neglected defence preparations. The Government was accused particularly of having neglected the economic defence. It answered the charges. It said that it had acted calmly and in line with its plans. The Prime Minister, Per Albin Hansson, declared, "Our preparedness is good".

The thesis treats methodically the problem of what kinds of economic defence preparations are possible, the school of thought that advocates planning and how this view guided the course of the work. Two different lines of thought can be distinguished. According to one argument, the future can be foreseen to such an extent that it is feasible to work out detailed plans of action. The other argument has as its basic assumption that the future can only be foreseen in very general terms and that it is hardly worth while drawing up plans in

detail. Instead one should concentrate on providing the State with freedom of action as regards administration and national economy.

The former point of view was held mainly by those who were traditionally adherents of a strong defence. The view of foreign policy and defence policy underlying this group's attitude has been called "the national security school of thought". Its basic premise was that the degree of war risk should not decide the scope of defence. One should always be prepared for the worst, quite irrespective of international economic circumstances.

The alternative point of view had its main supporters among the Social Democrats. Advocates of what has been called "the independence school of thought" asserted that defence policy should be altered when the threat altered.

The thesis also takes as a main theme another question. This question also arises from the circumstance that economic defence was a new element in the administrative machinery. This new element needed resources and consideration had to be given to its specific requirements. How did the various groups react to these requirements? What resources were they prepared to allocate to this new authority and to what extent were the requirements of economic defence given priority over the interests held by others involved?

The thesis concentrates on a number of different people and organizations. The following may be noted: the National Committee for Economic Defence, the Military Council, the administrative branches of the armed forces, the civil defence administration, the Government, the political parties, and commerce and industry. In addition there are three research groups of which the most significant was the Defence Commission of 1930. The two others functioned when the National Committee was being formed and when the question of storing liquid fuel arose in 1937.

The necessary background to a survey of the kind outlined above is provided by developments in foreign policy during the interwar period – the period lasting from the Twenties with their optimistic hopes of peace up to the increasingly single-minded preparations for war that went on during the Thirties.

The last question posed in the thesis concerns the effects of the

philosophy of planning, i.e. the question is asked "What was Sweden's state of readiness in 1939?" No detailed picture can be given but, in lieu of this, comparisons are made with corresponding conditions overseas and the extent to which – and the way in which – preparations for defence proved useful in wartime economic administration.

To avoid making the thesis too unwieldy, the subject selected for investigation is the work carried out by the National Committee for Economic Defence in planning the wartime role of Swedish industry. With supplementary research into the question of how attempts were made to solve important raw-material problems, this provides a basis for a discussion of the state of the defence, the various objectives set, and the means employed in solving problems as they arose.

The National Committee for Economic Defence was created in an atmosphere of disunity. The Social Democrats opposed the initiation of economic defence planning. Representatives of industry and the armed forces realised that the only way of getting a decision in their favour was to set up a small and inexpensive body. They succeeded in doing this but had to pay the price of a lack of clarity regarding the aims and functions of the body. When the National Committee was created, the idea of detailed planning and construction by "backroom" experts was adopted.

The National Committee acted in accordance with what was initially described as "the national security school of thought". When it outlined its objectives at the beginning of the Thirties it chose, without much discussion, to concentrate on the most serious situation of all – war accompanied by blockade.

The main alternative to the "national security school of thought" was the "independence school of thought". This was the view held by the Social Democrats. The basis of this argument was what was called "the elasticity theory", which had been propounded during discussions on defence in 1925. The actions of the Social Democrats were throughout characterized by the conflict between these two arguments. Thus their persistent reluctance to increase the economic resources and personnel of the Committee was an expression of this.

But it was more than simply a question of differences about objectives. There was also divergence on the question of to what degree the

future was foreseeable. As was specified above, these different concepts affected the whole basis on which decisions were made – one side wanting to see detailed plans drawn up, the other wanting maximum freedom of action for the State.

The National Committee, the armed forces and, throughout almost the whole period, industry, based their views on the idea that requirements could be foreseen to such an extent that detailed planning ought to be – and could be – carried out. The alternative view, advocating freedom of action, was held by both Hansson Administrations. The Committee's views on strategy stemmed from its objectives. Its strategy was also to some extent influenced by foreign methods, most probably German methods in the matter of technical planning. An important assumption seems to have been what one may call the "military-technical" views of things. When mobilization plans are made, the armed forces are able to draw up mobilization schedules and tables, lists of equipment, etc., on the basis of various rules and regulations that lay down the size of the organization in various instances. The head of the National Committee's section, in charge of all industrial planning, was a soldier, Colonel Sven Thorén. Under his guidance, the Committee attempted to draw up what were called "factory plans" for every essential firm, i.e. it tried to create automatically-functioning mobilization schedules for them. It could then control the change-over from peacetime to wartime production. This was impossible in an economy of the Swedish type, where – unlike the German – one had no control over industrial capacity. The Committee's administrative planning was also dependent on the assumptions governing its work. The proposals that they were able to hand over to the Government were very much drawing-board products, the result of theoretical paper-work. After the Munich crisis of 1939 the administrative planning was in effect transferred away from the National Committee.

At the outbreak of war in 1939 the Government was accused of not having been prepared for what happened. In another SUAV thesis, Lennart Friberg's "Administration in Time of Crisis", it has been noted that there was some degree of improvisation in the way the administrative machinery for coping with the emergency was expanded

during the autumn of 1939. This observation is correct. Various people were called in, various functions created, as the need arose. However, it seems to be most probably the case that this way of facing the crisis was a deliberate choice; it was part of the Government's idea of how such situations should be dealt with.

During the autumn of 1938 – and even more clearly during the months leading up to the outbreak of war in the following year – the Government must have increasingly realised that the strategy of detailed planning was inadequate. It must have seemed far too fragile to withstand the coming strain. It was at this moment that it was decided to rely on the alternative planning strategy – that of ensuring that the State had maximum freedom of action. It is true that the National Committee went on existing, in theory, until 1940. It had however ceased to exist in reality much earlier. The first signs of break-up came with the Munich crisis, the second when stark reality left the Committee's planning work far behind on 1st September 1939.

It was not until during the war years that any effective collaboration came into existence between all the parties involved in the mobilization of industry. It was then probably ideological sympathy with the final goal of the planning, i.e. the freedom and independence of the nation, that proved decisive. Common agreement about fundamental values among those involved would seem to be a central, possibly indispensable, prerequisite for the successful planning of defence strategy.

A basic theme of the thesis has been the attempt of the National Committee to acquire sufficient resources to enable it to co-ordinate defence preparations. It directed these endeavours principally at the administrative branches of the armed forces, where, however, it encountered resistance. The services, especially the Army, cherished a long tradition of independence that they were not willing to give up. When in 1934 the Committee tried to acquire influence over military purchases it failed, although it had the backing of the manufacturers. The latter supported the Committee because they considered that the armed forces placed their orders haphazardly and frequently in direct competition with each other.

The Committee's defeat on this point had consequences that affected planning right up to the outbreak of war. It was not until industry's

representatives on the Committee intervened in March 1939, urged on by developments in Central Europe, that the Committee was given the supremacy it had sought. However, it did not have time to make use of its new capabilities.

Furthermore, the National Committee had no say in the acquisition of materials. There therefore arose a clash between rearmament and long-term planning. As far as the heads of the Army, Navy, and Air Force were concerned the first objective must have been to put into effect as quickly as possible the re-organization of defence stipulated by Parliament in 1936, particularly when the directive came to speed this up in the spring of 1938. Quite logically, therefore, none of the large funds of money then made available went to the National Committee. In all probability the armed forces regarded the National Committee as an intruder with far too great a sense of its own importance. Under these circumstances it was quite natural that the Committee was not able to convince the armed forces of the common sense of a policy of collaboration within the framework of the Committee. It had therefore to try to bring this about by means of legislation. Here it must be noted that neither the armed forces nor the Government supported the Committee in these efforts. Industry was at an early stage directing its attention towards what it regarded as an outmoded piece of administrative machinery and an inefficient system of purchasing. Its representative on the Committee put his finger on the crucial weakness in defence preparations when in March 1939 he demanded that the Committee should examine and give advance approval to orders placed by the armed forces with individual companies, the so-called war-supplies contracts. In this way the manufacturers wanted to make the orders independent of the planning and not, as was the actual case, the other way round.

The Committee worked well with industry in all important matters. This was quite natural since the manufacturers had everything to gain from efficient planning. This was, after all, the reason why they had helped to initiate the work in the first place. Lack of planning in a crisis would do nobody any good. The engineering industry would be the worst hit. Its capacity was relatively low, its potential bottle-necks many and its risk of loss of money through import difficulties great.

It was for this reason that representatives of this sector took a particularly lively interest in defence preparations.

The decision taken in 1937 requiring the piling up of special state-owned reserve supplies exemplifies an ideal case where almost all interests were satisfied and where the pressure was so great that misgivings of various kinds were not sufficient to prevent all concerned from working towards a favourable result.

The situation abroad was sufficiently serious. The piling up of supplies cost little since it was possible to make use of some of the Bank of Sweden's large surpluses of gold and currency. Reserve supplies would provide a breathing-space in the event of threat of blockade. This would facilitate the assertion of the country's neutrality. It would also mean increased freedom of action for a government which, basing its policy on the "elasticity theory", would have to adapt the strength of its defence forces to meet the new situation. At the same time, the piling up of supplies satisfied those who wanted to keep the country's defence in a constantly high state of readiness. In the first place, an increased build-up of supplies also meant an increased state of preparedness. In the second place, within the framework of piling up reserve supplies it was possible to satisfy the wishes of the armed forces, which it would probably have been difficult to satisfy in other ways.

In some people's eyes, however, the fact that these reserve supplies were under government ownership constituted a risk. These people were those who during the Thirties had fought against the new ideas of "planned economy" then being advocated by the Social Democrats. At the same time it was one of the spokesmen of these critics that had suggested the piling-up of reserve supplies and had moreover thought it right that the State should own them. The situation might well be taken as an illustration of Herbert Tingsten's way of characterizing conservative ideas, namely – "the absolutely overriding importance of national unity".

The average manufacturer probably did not share this view. No one knows whether those concerned in Swedish industry had the same attitude as those manufacturers in the USA who openly declared that patriotism was all very well but that business always came first. It can be stated, however, that the interests of Swedish manufacturers never

went beyond the limits set by the prevailing considerations of business economics. When these were at risk the manufacturers backed out. In illustration of this we can mention the behaviour of the oil importers. They had no wish to increase their capacity beyond that required by normal business principles. In this connection one should remember that since the mid-Thirties the threat of nationalization had hung over the oil importers. At one point it looked as if an agreement on the provision of the necessary extra capacity was within reach. The attempt failed, however, because the Anglo-Swedish Petroleum Oil Company (the company with whom negotiations were in progress), with its head office in London, felt that it could not carry out its obligations in view of the Anschluss crisis in March 1938.

In dealing with the question of the state of defence readiness at the outbreak of war it is impossible to establish with exactness what kind of preparedness there was in the matter of economic defence. Things were in too much of a state of flux for any accuracy to be possible. The thesis has instead treated the situation from a relative point of view. A comparison with the situation abroad provides the answer to the question: what were the similarities and what were the differences between the situation in Sweden and the situation abroad? An investigation into how defence preparations were actually put to use in Sweden provides the answer to the question: "What benefits were expected to accrue from defence preparations a) in the immediate future (up to the turn of the year 1939/40) and b) in the long run (up to the autumn of 1939 when the mobilization of industry was complete)?"

How did Sweden compare internationally? Almost everywhere defence activities had been initiated during the Twenties, the decade when hopes for peace were highest. This meant that the new organizations were given meagre budgets. At the same time there was uncertainty about aims and methods. Switzerland provided the exception. Nothing was started there until 1938 but then a greater and more radical effort was made than anywhere else. When hostilities broke out, Switzerland had, for instance, a shadow administrative machine ready to go into action at once. The change-over to the new type of administrative organization seems to have gone smoothly. Very pos-

sibly this was an expression of what has been described as the concept: external pressure/internal solidarity.

Continuity between government proposals and the creation of administrative machinery to deal with emergencies was great everywhere except in Sweden. State-controlled piling up of reserve supplies was also a unique phenomenon in Sweden when it was started in 1937. Parallels can possibly be found from the same period in Germany where the Four-Year Plan, adopted in 1936, also involved a certain amount of stock-piling.

On one score things were the same everywhere. This was in the matter of calculating future requirements. All the literature on the subject stresses that technical planning was not adopted to the extent intended because needs were grossly under-estimated. This was true both of belligerents and non-belligerents.

Things were roughly the same everywhere. Certain minor exceptions existed but the general impression is that economic defence was not very highly developed at the outbreak of war.

A comparison with the situation in Sweden at the time shows that in the matter of administrative planning the Government chose at the outbreak of war not to follow the plans that had been outlined by the Committee. Instead emergency bodies were improvised as the need arose. During the autumn the Committee, not without some resistance, slipped out of the picture.

Seen in the long-term, however, there was a return to the kind of organizational set-up the Committee had suggested. The National Committee had worked out various proposals for legislation. These were followed as envisaged. In attempting a general appraisal there is reason to endorse the view held by Axel Gjöres, the Minister of Supply. In his memoirs he wrote that in his opinion the Committee had done "valuable work in making an organizational survey of the field to be covered". The piling up of supplies certainly provided in the short term a degree of security that was of great value. Vital supplies existed in the country in such bulk that there would be no need for an immediate cut in production if Sweden were cut off from the outside world. But the situation was not so favourable all along the line. Supplies of liquid fuel had not reached the desired level. The Government was

severely criticized for this at the outbreak of war. Purchases were speeded up during the autumn but it seems to have been some time before supplies of any real magnitude could be said to exist. The construction of bomb-proof storage areas, which had been given high priority since 1938, had proceeded slowly. After war had broken out efforts were again chiefly directed to the construction of above-ground storage tanks.

In the long run, the piling up of reserve supplies was of even greater importance. It provided a well-established purchasing organization which was immediately available for an acceleration of import trade. From the time of the Skagerack blockade in April 1940 it would seem that reserve supplies were considerably increased. The organizational machinery also acquired great importance after the blockade. Since the mid-Thirties the National Committee had tried to make Sweden more self-reliant in the production of concentrated nitric acid. This acid was an indispensable raw material in the manufacture of explosives. It was normally imported from Germany and Norway. The Committee had some success, the degree of self-reliance increased to just over 40 %. But the really large investments needed were never made. In June 1939 the Government turned down a proposal to subsidize the expansion of the only company in the country (The Stockholm Superphosphates Company) that had the equipment for large-scale production of the acid. It should be mentioned that during peacetime the company had a monopoly of the manufacture of artificial fertilizers. In return for its co-operation in an expansion the company had, among other things, asked to be charged an exceptionally low rate for electric power, since manufacture of the acid required an extremely high consumption of electricity. The company's attitude was primarily dictated by business interests. When the possibility of a subsidy fell through, the company withdrew its offer to expand. It did expand, however, in 1940 – this time unaided.

It was possibly for this reason that the situation does not in the long run appear to have been so unfavourable. The need for nitric acid was not felt acutely until the speed-up in the production of ammunition in spring 1940. Relevant research has shown that there were never any hold-ups in the provision of explosives. This indicates

that there was never any real shortage of concentrated nitric acid.

In another area the failure to implement proposals was of greater consequence. As from 1938 the National Committee tried to create the necessary conditions to enable investment in automatic machinery of importance primarily in the manufacture of ammunition. These machines were so specialized that the manufacturers had not made the effort of acquiring them on their own. It is true that a loans fund was in fact created, but it was not used in the way the Committee had envisaged. It is also true that the investments made by means of the fund were of importance to the country's defence. However, the machines that the Committee had aimed at purchasing were never acquired. The shortage of these machines caused much concern throughout a great part of the emergency period. The delays that arose have been attributed primarily to the fact that not enough such machines were available.

As far as business firms were concerned, the technical planning consisted partly of the contracts that the purchasers made with the firms, partly of the "factory plans" that the Committee was to draw up. The factory plans were made up of a series of different kinds of data about companies and their methods of production. So-called "manufacturing plans" were surveys listing the products the buyers wanted. Various "supply plans" showed how the manufacturers' requirements of raw materials, power, etc., were to be met. "Personnel plans" were drawn up, diagrams showing how machines were fed were made. The factory plans were thus very detailed and their compilation an arduous process. The result was that, in view of the Committee's limited resources, the work proceeded very slowly, in spite of the fact that it was given high priority as from 1938. By August 1939 only about 25 % of the factories most vital to war production had been provided with factory plans. The original aim had been to draw up all-inclusive supply plans for the nation. Naturally, it proved impossible to produce any such plans by the time the war broke out. It seems to have been impossible to attempt to solve the problem of making efficient use of industrial capacity until a special body, The National Ammunition Board, was set up in the spring of 1940. Now it was the leaders of industry who were put in charge of the apparatus for dealing

with the emergency and they took steps to complete the work of rationalization that representatives of industry had been working for since the beginning of the Thirties. It was only with the arrival of this new Board that competition between the different branches of the defence services came to an end; it was only then that a co-ordinating body was provided with the real powers needed for efficient planning.

The National Committee had, however, done important work. It had made a register of all the most important manufacturing firms in what was called a "War Industry Register". It had also drawn up a detailed register of machinery. It had made inventories of vital supplies, indicating how they were being used and in what quantities they existed.

Measured by the Committee's own standards, and presumably that of the Government, the Committee had failed in its task. One of the most important reasons for this must be emphasized in concluding this thesis. The Committee had embarked on an entirely new kind of work, it had begun a kind of planning hitherto untried. It took over 10 years to find the right methods. Its work is to be regarded rather as preliminary work in the initial stages than as work covering many years and interrupted by the outbreak of war. The fate of seeing its planning work outdistanced by a considerably harsher reality than anyone could have foreseen was a fate that the Committee shared with its counterparts in other countries.

Kalendarium 1936—1939

1936

februari: Prof G Cassel skriver i SvD första gången att riksbankens förråd av guld och utländska valutor borde bytas ut mot varor i ett reservlager.

juni: RKEs första beredskapskommitté bildas.

september: RKE får ett extra anslag på 16 000 kronor.

december: RKEs finansutskott behandlar frågan om ett reservlager. Under året godkänns en generalplan för krisadministrationen samt bl a en specialplan för Statens industrikommission.

1937

januari–mars: Frågan om reservlager diskuteras inom RKE.

april: Förslag angående lagring överlämnas till regeringen. Denna lägger samma månad fram en proposition angående tull på ammoniumsulfat. RD godkänner den och Stockholms Superfosfat AB kan påbörja en utökning av salpetersyrekapaciteten.

maj: Regeringen lägger fram proposition angående reservlagring. RD godkänner den och 70 miljoner kronor beviljas för inköp.

juni: Statens reservförrådsnämnd får instruktion.

juli: Ny försvarsordning träder i kraft. Nya instruktioner utfärdas och RKE får 150 000 kronor för industrins planering.

augusti: Till vd i reservförrådsnämnden utses direktör Walter Wehtje. Den nytillsatta oljelagringsutredningen sammanträder med nämnden för att dryfta inköp av flytande bränslen. I RKE föreslår Volvo-chefen Assar Gabrielsson att fem större företag ska lämna RKE personell hjälp.

oktober: Reservförrådsnämnden beslutar att t v inte köpa flytande bränslen. Fem större företag ställer var sin tekniker gratis till RKEs förfogande.

november: RKEs industriavdelning är färdigorganiserad. Arbetsplan antas. Nya utredningar om salpetersyra påbörjas.

december: Oljelagringsutredningens betänkande föreligger.

1938

mars: RD beslutar omprövning av försvarsanslagen. Harald Nordenson talar i RD för RKE. Assar Gabrielsson föreslår i RKE bl a att kommissionen skall söka 750 000 kronor. Åkerman börjar söka få 100 000 ur första 70 miljoner-anslaget. I RKE föreslås fredstida byggande av salpetersyreanläggning. Kemiska beredskapskommittén avslår.

april: Åkerman håller tal samt bjuder regering m fl på supé. Thörnell tar ej med RKE i sitt äskande. Utredning om maskintillgångarna föreligger. Förslag till regeringen angående maskinköp. RKE ställer personal till förvaltningarnas förfogande. Förslag överlämnas till regeringen angående krigsleveranser m m.

maj: RD beviljar förlagslån för maskinanskaffning. RKE omdisponerar sina anslag för att få mer till industriell planering samt inleder förhandlingar med förvaltningarna angående krigsleveranskontraktens och fabriksplanernas utformning.

juni: RKE begär medel till ritningar för salpetersyrefabrik att byggas i krig. RKE försöker också få tillbaka sin personal; får ekonomisk gottgörelse.

juli: Kungl Maj:t beslutar att oljeimportörerna ska hålla minimilager om 10 procent. RKE överlämnar till kommerskollegium en förteckning över företag som bör låna till maskiner.

augusti: Förlagslåneverksamheten börjar. Fosfatbolaget är färdigt med sin utökning av kapaciteten. Kungl Maj:t beviljar anslag till ritningar för ny salpetersyrefabrik. Fabriksplanerna börjar utarbetas.

september: München-krisen inträffar. Regeringen tar RKEs förslag angående krigsleveranser m m i konselj. Den tar del av RKEs administrativa planer. RKE överlämnar petita, önskar 70 000 kronor mer till industriella förberedelser. Åkerman föreslår Levinson att inrätta ett industriutskott inom kommissionen.

oktober: RKEs ordf, general Åkerman, avgår. Nyutnämnde landshövdingen Karl Levinson ny ordförande. Denne får i uppdrag av regeringen att enmansutreda ny departementalorganisation. Utredning om järn- och stålbehovet i krig klar. Förslag till industriutskott föreligger.

november: Reservförrådsnämnden föreslår regeringen att ytterligare 70 miljoner kronor ska utgå för varuinköp. Inom RKE förs åter fram förslag att i fredstid bygga salpetersyrefabrik.

december: Kommerskollegium överlämnar nytt äskande angående förlagslån; föreslår ändrade direktiv. RKE överlämnar till regeringen nytt förslag till maskinanskaffning samt föreslår byggande av ny salpetersyrefabrik. Förordning angående krigsleveranser m m träder i kraft.

1939

januari: Regeringen godtar ej RKEs petita. RD godkänner dem dock. Högerpartiet kräver omorganisation av RKE, kritiserar Levinson. Nya anslag till bombsäkra lagringsutrymmen för flytande bränsle beviljas. Ny utformning av krigsleveranskontrakt klar. Bestämmelser angående fabriksplaner trycks och utges.

februari: PM angående begynnelseorganisation klar, läggs undan.

mars: Tyskland invaderar Tjeckoslovakien. Reservförrådsnämnden begär ytterligare 70 miljoner kronor samt köper sin första bensin. Nya anslag till bombsäkra lagringsutrymmen för flytande bränslen beviljas. I RKE uttrycker näringslivets representanter samfällt sitt missnöje över den dåliga beredskapen. De kräver ökat inflytande.

april: Utredning angående planeringsarbetets läge klar. RKE börjar granska förvaltningarnas krigsleveranskontrakt.

Kalendarium

maj: RD beslutar utredning angående RKEs organisation. Utredning inom RKE tillsätts. Ett industriutskott bildas.

juni: Regeringen avslår RKEs förslag angående ny salpetersyrefabrik.

juli: Kungl Maj:t fastställer att oljeimportörerna ska hålla ett minimilager om 20 procent.

augusti: Ribbentrop-Stalinpakten ingås. RKE översänder rapport över fabriksplanearbetets läge. Ny PM angående begynnelseorganisation klar. Levinson informerar i statsrådsberedningen bl a om bränslefrågans läge.

september: Andra världskriget ett faktum. Regeringen tillsätter industrisakkunniga. Urtima remissdebatt hålls. Mycken kritik mot regeringen. Den beviljar bl a medel till lagringsutrymmen för flytande bränslen att byggas ovan jord. Levinson föreslår ett folkhushållningsdepartement.

oktober: RKE färdigställer redovisning om förberedelsearbetets läge. Statens industrikommission (IK) bildas.

november: Fosfatbolaget meddelar att det ska öka sin kapacitet för salpetersyretillverkning 1940. RKEs industriavdelnings chef, överste Stig Thorén, söker återta förlorad kontroll över utvecklingen, misslyckas därmed.

december: Avdelningen ingår planenligt i IK, får ny chef, direktör Ragnar Blomqvist.

Förkortningar

AF	Arméförvaltningen
AF/IB	Arméförvaltningen/industribyrån
AK	Andra kammaren
ChA	Chefen för armén
ChM	Chefen för marinen
FFV	Flygförvaltningen
FK	Första kammaren
IK	Statens industrikommission
IK/KA	Statens industrikommission/kansliet
IK/KR	Statens industrikommission/krigsindustriavdelningen
IK/Utr	Statens industrikommission/utredningsavdelningen
ISAK	Industrisakkunniga
KKV (SAN)	Krigsmaterielverket (Statens ammunitionsnämnd)
MF	Marinförvaltningen
MF/IK	Marinförvaltningen/industriorganisationskontoret
RFN	Statens reservförrådsnämnd
RKE	Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap
RKE H	(samt signum och volnr) Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, hemliga arkivet
SIF	Sveriges Industriförbund
StU	Statsutskottet

Noter

Inledning

1 Rikskommissionens instruktion SFS 1937 nr 311.

2 K Åmark, Makt eller moral, Sthlm 1973.

3 K Molin, Försvaret, folkhemmet och demokratin, Sthlm 1974.

4 E Norberg, Flyg i beredskap, Sthlm 1971. Å Holmquist, Flottans beredskap 1938–1940, Sthlm 1972. H Engström, Det svenska civilförsvaret under andra världskriget, opubl licavh, Sthlm 1972.

5 L Friberg, Styre i kristid, Sthlm 1973.

6 U Olsson, Upprustning och verkstadsindustri under det andra världskriget, Göteborg 1973. S O Olsson, Sveriges försörjning med fasta bränslen under det andra världskriget, Göteborg 1975. J-A Gustafsson, Sveriges import av flytande bränslen under andra världskriget, opubl licavh, Göteborg 1973.

7 V Sjöqvist, Danmarks Udenrigspolitik 1933–1940, Köpenhamn 1966; försvarsuppfattningen i stort s 160 ff; aktiviteten efter Anschluss s 226 f; ekonomiskt samarbete s 268 ff.

8 N Ørvik, Sikkerhetspolitikken 1920–1939, del II, Oslo 1961, cit s 368.

9 N Ørvik, Norge i brennpunktet. Fra forhistorien til 9. april 1940, band 1, Oslo 1953.

10 Ibidem s 30, 33.

11 Ibidem s 34.

12 Ibidem s 36.

13 Ibidem s 36.

14 Ibidem s 38.

15 Ibidem s 39 f, cit s 39.

16 Ibidem s 41 f.

17 Ibidem s 43.

18 Ibidem s 43.

19 Ibidem s 46 f.

20 G Mannerheim, Minnen, del II, Helsingfors 1952, kap "Åtta år i kapp med stormen"; försvarsrådet s 16 f; krigsekonomiavdelningen s 59 f.

21 K Wahlbäck, Finlandsfrågan i svensk politik 1937–1940, Sthlm 1964, s 11 ff.

22 Tätigkeitsbericht der Leitung des Eidg. Kriegs-Ernährungs-Amtes 1939–1947. Minister Dr. E Feisst. Katalogiserad Bibliothèque Nationale, Bern 1950.

23 Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidg. Volkwirtschafts-Departementes, Bern 1950.

24 Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. SOU 1951:11.

25 Die schweizerische Kriegswirtschaft s 2 f.

26 Ibidem s 5.

27 Ibidem s 506 f.

28 Projektet hette History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Ed. W K Hancock. En förteckning över utkomna arbeten finns i stencil på SUAV. Introduktionsarbetet heter British War Economy av W K Hancock och M M Gowing, London 1949. Ytterligare ett översiktsarbete är M M Postan, British War Production, London 1952. Det är främst denna bok som innehåller uppgifter av betydelse för mina undersökningar. En utmärkt sammanfattning av Hancock och Gowing, British War Economy, finns i A Youngson, The British Economy 1920–1957, London 1960, kap V s 141 ff.

29 Industrial Mobilization for War. History of the War Production Board and Predecessor Agencies. Utgiven av Historical Reports on War Administration, War Production Board, J W Fesler. Jag har haft anledning begagna vol 1, Program and Administration, Washington 1947.

30 B Carroll, Design for total War. Arms and Economics in the Third Reich, Haag 1968.

31 Se diskussionen i Carroll, Design, kap X s 179 ff, och där anförd litteratur.

32 Carroll, Design, kap VIII s 140 ff.

33 Ibidem. Ang Thomas och det totala kriget s 40 ff. Ang Hitlers uppfattning s 93 ff.

34 Carroll, Design s 110.

35 Ibidem s 166.

36 Ibidem s 232 ff.

37 Hancock och Gowing, British War Economy s 41 ff, cit s 44.

38 Postan, British War Production s 76 f. J D Scott och R Hughes, The Administration of War Production, London 1955, s 49 f.

39 Hancock och Gowing, British War Economy s 44 f, cit s 45.

40 Ibidem s 45 f, cit s 45.

41 Postan, British War Production s 90 f.

42 Ibidem s 78.

43 Ibidem s 92. Se även Scott och Hughes, The Administration s 58 f.

44 Postan, British War Production s 93 f. Se även Lessons of the British War Economy. Ed. D N Chester, Cambridge 1951, s 43.

45 Postan, British War Production s 89.

46 Lessons s 41.

47 Industrial Mobilization for War s 13 f. Se även s 30.

48 Industrial Mobilization for War s 3 f. Cit s 3.

49 Ibidem s 4 f.

50 Ibidem s 6 f.

51 Ibidem s 24 f.

52 Ibidem s 55 f.

53 O Månsson, Ekonomisk försvarsberedskap inför andra världskriget, opubl licavh, Sthlm 1973.

54 Olsson, Upprustning och verkstadsindustri s 51 f. Jämförelsemöjligheter främst i kap III.

55 Norberg, Flyg i beredskap s 90.

56 Friberg, Styre i kristid s 256.

57 Översikt av det ekonomiska försvarsberedskapsarbetets läge i juni 1939 i Kommersiella meddelanden 1939, häfte 11–12.

58 SOU 1941:18 s 11 f.

59 SOU 1946:19, bil 1–3.

60 Wahlbäck, Finlandsfrågan s 14 f, 406 not 44.

61 Sunt förnuft, julnumret 1942. Se också P A Hansson, Svensk hållning och handling, Sthlm 1945.

62 A Gjöres, Vreda vindar, Sthlm 1967, s 65 f. I Anderson, Åsyna vittne, Sthlm 1968, s 16 f.

63 Åmark, Makt eller moral s 164 f. Molin, Försvaret s 27 f.

64 Scandia 1973:1, s 99 f.

65 Det kan i sammanhanget noteras, att Krister Wahlbäcks definition "dagboksanteckningar" inte kan anses helt korrekt (Wahlbäck, Finlandsfrågan s 451, Källor och litteratur). Snarare är de åkermanska anteckningarna i efterhand nedskrivna minnen, synbarligen för memoarförfattande. Från och med krigsutbrottet förde dock Åkerman dagbok. Den består huvudsakligast av ett noggrant uppföljande av krigshändelserna men innehåller också ett par notiser rörande rikskommissionen.

PAPPERSPLANLÄGGNINGENS TID 1928–1937

I. Rikskommissionens tillkomst

1 Det må räcka med påpekandet att frågan utreddes i 13 år, innan den började avancera fortare. För händelseutvecklingen 1915–1926 se den inledande redogörelsen i SOU 1926:22 s 6 f.

2 Prop 1925 nr 50. 1:a särsk U 1925 nr 1.

3 Föregångare till RKE, dock med snävare målsättning. I dess spets stod cheferna för de militära förvaltningarna, cheferna för marin- och generalstaberna och kommerskollegium samt vd i ingenjörsvetenskapsakademien och i Sveriges industriförbund.

4 Utdrag ur statsrådsprot i 1926 års kommitté för organisation av den ekonomiska försvarsberedskapen. KrA. De sakkunniga kallades 16.4.26 samt utgjordes av general Axel Hultkrantz, major C E Swarts och överste H Söderbom. Försvarsminister vid denna tid var Per Albin Hansson. Han tillsatte utredningen efter förslag av industriberedskapskommissionen. Hultkrantz har i sina memoarer, Från husar till generalintendent, Malmö 1949, endast i synnerlig korthet nämnt utredningsuppdraget s 256.

5 Hultkrantz var 1916–1926 vd i Sveriges industriförbund. Se Hultkrantz, Från husar s 247 f.

6 SOU 1926:22 s 5 f.

7 Ibidem s 5 och 8.

8 Ibidem s 23 f. Jfr nedan not 10 samt Swarts reservation s 48.

9 Ett antal remissvar återfinns i RKEs arkiv. Därutöver kan ståndpunktstaganden av skilda remissinstanser utläsas ur en sammanställning, "PM angående vissa myndigheters och institutioners yttranden över förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation . . .", gjord i sammanhang med 1927 års överarbetning av betänkandet. RKE, HF II, vol 1.

10 SOU 1926:22 s 23 f.

11 Resp remissvar i RKE, HF II, vol 1.

12 "Betänkande rörande överarbetning av det av särskilt tillkallade sakkunniga utarbetade förslaget angående den ekonomiska försvarsberedskapens organisation . . ." Avgivet 13.9.27. Signerat av Hultkrantz med instämmande av kommerskollegium, social- och lantbruksstyrelserna. RKE, HF II, vol 1.

13 SOU 1926:22, bil 2.

14 Ibidem s 8 f.

15 Remissvar i RKE, HF II, vol 1.

16 "Betänkande rörande överarbetning . . ." s 5. Kursiveringen är överarbetningens.

17 SOU 1926:22 s 20 f.

18 Remissvar samt "PM angående vissa myndigheters . . ." RKE, HF II, vol 1.

19 "Betänkande rörande överarbetning . . ." s 8 f.

20 En kopia av skrivelsen avgiven i oktober 1927 i "1926 års kommitté för organisation av den ekonomiska försvarsberedskapen". KrA.

21 SOU 1926:22 s 25 ff.

22 "Betänkande rörande överarbetning . . ." s 21 f.

23 Prop 1928 nr 6.

24 StU 1928 nr 82.

25 R R Palmer beskriver situationen så: "Folk talade med lättnad om 'Locarnoandan'. År 1928 stegrades den internationella harmonin yttterligare . . ." I Nya tidens världshistoria II, Sthlm 1963, s 271.

26 I första kammaren fördes motståndarnas talan främst av J Nilsson i Malmö, i andra kammaren av A Törnkvist. FK 1928 nr 25 s 54 ff; AK 1928 nr 28 s 21 ff. "Och varför skola vi ha denna väldiga stora kommission? Jo, därför, att det kanske en gång vart hundrade år inträffar en sådan brand som började 1914." Nilsson i Malmö FK 1928 nr 25 s 58. Svårigheterna under kriget berodde på motsättningen mellan Tyskland och England. ". . . är det tänkbart, att vår generation eller . . . nästa

generation får uppleva en sådan kombination? Är det verkligen tänkbart?" A Törnkvist AK 1928 nr 28 s 35. Det må påpekas, att jag med dessa citat inte ämnat ironisera över socialdemokratisk framtidstro. Man kan i stället inlemma dessa uttalanden i ett vidare perspektiv och anföra den aktivitet som förekom för avrustning 1928. Se H Tingsten, Den svenska socialdemokratins idéutveckling, del II, Sthlm 1941, s 232 f.

27 Ordförande var S H Kvarnzelius (f).

28 Nilsson i Malmö FK 1928 nr 25 s 58 f, 68 f. Jfr F:son Holmgren AK 1928 nr 28 s 37: "Jag undrar för min del om icke 'utskottsmajoritetens' ståndpunktstaganden i någon mån påverkats av den omständigheten att anslagen till denna institution äro upptagna under fjärde huvudtiteln."

29 AK 1928 nr 28 s 40 (P A Hansson).

30 FK 1928 nr 25 s 60 (Nilsson i Malmö).

31 AK 1928 nr 28 s 48 (Rydén). Också socialisten Herou protesterade mot förslaget, AK 1928 nr 28 s 44 f.

32 FK 1928 nr 25 s 64 (Reuterskiöld), s 67 (Olsson).

33 Ibidem s 61 f (L Widell), s 67 f (E Trygger). AK 1928 nr 28 s 42 f (A Lindman). Ex: "... då vi icke äro säkra på att krig kan inträffa bara en gång vart hundrade år som herr Nilsson tror, nödgas vi hålla en försvarsberedskap ..." (Widell s 61). Ang de positivas försiktighet, särskilt jämförd med uppfattningen tre år tidigare, se H Tingsten, Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen, Lund 1964, s 175 f.

34 AK 1928 nr 28 s 42 (Lindman).

35 FK 1928 nr 25 s 63 (Rosén).

36 AK 1928 nr 28 s 39 (P A Hansson).

37 Ibidem s 42 f (Lindman).

38 Ibidem s 38 (F:son Holmgren).

39 Ibidem s 41 (P A Hansson).

II. Misslyckade försök att öka rikskommissionens inflytande

1 Åkerman i föredrag inför försvarsminister Vennerström febr 1934. RKE, F II, vol 2.

2 "Industrin och försvaret", art av ing A Billberg i Militärteknisk tidskrift 1936 nr 4, s 199. Billberg var kemist, kom till RKE 1935 och var chef för dess kemiska sektion 1937–39.

3 RKEs årsberättelser 1929–36. RKE, F I a, vol 6.

4 Prov instr maj 1928. RKE, F I a, vol 4.

5 Billberg i Militärteknisk tidskrift 1936 nr 4.

6 "Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Uppgifter och hittillsvarande verksamhet" 9.1.31. RKE, F II, vol 1.

7 Jfr årsberättelserna. RKE, F I a, vol 6. Nämnas ska att ett fåtal officerare tjänstgjorde kortare perioder inom kommissionen.

8 Prop 1933 nr 1 s 4 pt 143. FK 1933 nr 31 s 12. AK 1933 nr 34 s 113.

9 "Generalen inför generalstaben" 1935. RKE, F II, vol 2.

10 Prov instr maj 1928. RKE, F I a, vol 4.

11 Sedermera överlämnad till 1929 års försvarsutredning.

12 Hemlig bilaga till RKE prot 12.5.30. RKE, HA I, vol 1.

13 "PM angående 'Allmänna grunder för den industriella verksamhetens organisation under krig'" nov 1932. RKE, HF XIII, vol 1.

14 Jfr ibidem.

15 "General Åkermans föredrag inför statsrådet och chefen för försvarsdepartementet den 14 febr 1934". RKE, F II, vol 2.

16 Ovan s 27.

17 "PM upprättad av Thorén i jan 1932". RKE, F II, vol 2.

18 Se "General Åkermans föredrag ... 14 febr 1934". RKE, F II, vol 2.

19 Generalplan s 2. RKE, F V, vol 1.

20 Ibidem s 23.

21 Redogörelse för IK s 5.

22 Se ex i tal av Billberg i Falun 5.5.36 inför Riksförbundet för Sveriges försvar. RKE, F II, vol 2.

23 Samma metod användes på annat håll. Jfr G Hägglöf, Svensk krigshandelspolitik under andra världskriget, Sthlm 1958, s 15.

24 Sven Palmi i intervju 15.10.1969. Jfr G Heckscher, Staten och organisationerna, Sthlm 1951, s 153. Om denna kommission handlar det elaka skämt som cirkulerade efter kriget. Det påstod, att tjänstemännen inom kommissionen gick omkring med en lapp, på vilken stod skrivet: "Långa barr – tall, korta barr – gran".

25 "PM angående 'Allmänna grunder ...' " RKE, HF XIII, vol 1.

26 Se uttalande av Thorén vid industriutskottets sammanträde 2.11.32. RKE, A I, vol 1.

27 RKE, HF I a, vol 1–6 består av ink handl rörande ekonomisk försvarsberedskap utomlands 1929–40 (ex England vol 1, Tyskland vol 4, Sovjet, USA vol 5).

28 Åkerman i tal i Nyköping (inför industrimän) 11.5.37. RKE, F II, vol 2. Han tryckte mer på statens roll och planhushållningen inför Vennerström 1934. "General Åkermans föredrag ... febr 1934". RKE, F II, vol 2.

29 Volvodirektören Assar Gabrielsson var 1937 i USA och studerade bl a beredskapsplanering. Se Åkermans brev till svenska legationen i Washington sept–okt 1937. RKE, B II, vol 1.

30 "General Åkermans föredrag ... febr 1934". RKE, F II, vol 2.

31 "PM rörande samarbetet med de militära förvaltningsmyndigheterna i vissa krigsindustriella frågor", upprättad av Thorén, troligen 1931. RKE, HA I, vol 1.

32 "General Åkermans föredrag ... febr 1934" s 37. RKE, F II, vol 2.

33 "General Åkermans föredrag ... febr 1934". RKE, F II, vol 2.

34 "Utredning rörande allmänna grunder för den industriella verksamhetens organisation under krig". RKE, A IV, vol 4.

35 Varken prot eller korrespondens tyder på några meningsmotsättningar. Generalstabschefen överlämnade en PM (jfr ovan s 44), där den enda grundläggande åsiktsskillnaden låg i den ovan behandlade målsättningen för arbetet. Jfr industriutskottets prot 2.11.32. RKE, A I, vol 1.

36 RKE, HA I, vol 1. Ett reviderat ex föreligger från nov 1937, då fas 2 i arbetet inleddes. Det finns i RKE, HF XIII, vol 2. Cit s 5 och s 8.

37 Prot fört vid sammantr med repr för Sveriges Maskinindustriförening 26.2.34. RKE, HF XIII, vol 3. Noteras bör att kapten Birger Hedqvist deltog som repr för försvarskommissionen.

38 "Diskussionsprotokoll vid sammanträde mellan representanter för rikskommissionen och de militära förvaltningsmyndigheterna angående planläggningsarbetet för industriens krigsorganisation den 12 mars 1934". RKE, HA I, vol 1. Med vid mötet var från AF artdep: genlt Hammarskiöld och mj Eriksson, från AF fortdep: genlt de Champs, från AF intdep: genlt Hultkrantz, från sjukv styr: genfältläk Erhardt, från MF: konteram Åkermark och marindir Elmqvist samt från flygstyrelsen: gen Virgin. Samtliga förvaltnchefer var således närvarande. Som ordf satt Åkerman; med var också Thorén och kommissionens kanslichef, Karl Åmark.

39 Se kort tillbakablick av Fr Berthelius vid sammantr 28.3.39 "Anteckningar från överläggningar med [RKE ordf] ..." RKE, HF XIII, vol 3.

40 Understruket i prot.

41 Se not 38 ovan. Kursiveringen är förf:s.

III. Omorganisation av rikskommissionen

1 Försvarskommissionens motiv för att ta med rikskommissionen i sin utredning framkommer i dess betänkande, SOU 1935:38 s 44 f. Av formuleringarna framgår, att kommissionen betraktade ekonomisk försvarsberedskap som en fråga med hög angelägenhetsgrad.

2 SOU 1935:38 s 223 f. Se även diagram s 215 f.

3 Ibidem s 229.

4 Ibidem s 244 f.

5 Ibidem.

6 SOU 1935:38 s 266 f. Försvarskommissionen ville f ö döpa om kommissionen till försvarsberedskapsnämnden, detta för att bättre täcka vad som gjordes.

7 Framställningen bygger på material ur de Lavals arkiv, företrädesvis då en volym benämnd "Försvarskommissionen". Serie B, vol 2, del II c. KrA. En pärm i volymen kallas "Schismen". Handlingar efter 1932 saknas. Enligt de Laval blev han "anmodad" avsäga sig uppdraget i försvarskommissionen i april 1933 (ant av densamme, ibidem). de Laval var f ö artilleriofficer. Allstrin tjänstgjorde vid generalstaben, Arntz var chef för arméns intendenturförråd i Stockholm och Hedqvist tjänstgjorde vid artilleristaben.

8 Kopia av brev från Olsson till försvarskommissionens lantmilitära sekreterare, Helge Jung, 6.8.31, ibidem.

9 Enligt uppgift i intervju med Carl S:son Schmidt 10.11.1969 var man starkt påverkad av tankegångar framförda i USA vid denna tid.

10 De olika förslagen samt PM i pärm "Schismen". Ibidem.

11 Föredrag och debatt samt skriftliga inlägg i Teknisk tidskrift, häftena 7, 9, 11, 12 1936.

12 Ovan s 44 f.

13 Skrivelse till Kungl Maj:t 1.3.40. IK (KA), A I a, vol 1. RA.

14 Ovan s 45 f.

15 Remissyttranden MF och FFV 11.3.40 ang IKs förslag i KKV (SAN) "Oregistrerade protokoll och PM". KrA.

16 T Nothin, Från Branting till Erlander, Sthlm 1955, s 236. Ang arbetet för en framtida förvaltningsorganisation säger Nothin, att det 1940 "I början var . . . en påfallande irritation hos ett par av de militära ledamöterna gent emot Blomqvist och Gummesson." Dessa båda representerade då industrikommissionen och ammunitionsnämnden.

17 Prop 1936 nr 225 s 23 f (ÖB), 70 f.

18 Ibidem s 70 f, 112 f.

19 Ovan s 14.

20 Några utkast eller dylikt till remissvar har ej påträffats. Svaret finns i två versioner, av vilka en reviderad och översänd till Kungl Maj:t. Några avgörande skillnader mellan versionerna har inte konstaterats.

21 Förutom de ordinarie ledamöterna deltog: genmj Osterman ch AF, genmj Sylwan ch fortdep, genmj Söderbom ch intdep, viceam Åkermark ch MF, genmj Friis ch flygvapnet, handelsrådet Lundvik vd i SIF.

22 Ovan s 51 f.

23 Ovan s 45.

24 Rikskommissionen avvisade tanken på en överbefälhavare redan i fred, men stödde tanken på försvarsgrenschefer för armén och marinen.

25 RKEs remissvar, expnr 80/1936. RKE, F I a, vol 1.

26 Sveriges industriförbunds remissyttrande finns tryckt i Industriförbundets meddelanden 1935 nr 6, s 337–343 (RKE s 341–343). Ansvarig utgivare var Vilhelm Lundvik, vilken deltagit i utformningen av rikskommissionens remissyttrande (ovan not 21). Lundvik kände således problemen inom kommissionen och sannolikt utgör påpekandet att försvarskommissionen utelämnat en redovisning av

rikskommissionens eventuella brister en förstucken kritik av dittillsvarande organisation.

27 Prop 1936 nr 225 s 116 f.

28 Särsk U 1936 nr 1.

29 Mot 1936 FK nr 381 (h) s 71 f. Mot 1936 AK nr 756 (bf och fp), s 12 f.

30 FK 1936 nr 44 s 1. AK 1936 nr 45 s 5.

DE HEKTISKA ÅREN 1937–1939

IV. Rikskommissionens verksamhet

1 SFS 1937 nr 667.

2 SFS 1937 nr 669 (ChA), 679 (ChM). Flygvapnet fick till en början endast provisoriska instruktioner genom kbr 30.6.37. Definitiv instr utfärdades 1938, nr 303, då med samma formuleringar visavi Fst som för övriga försvarsgrenar.

3 SFS 1937 nr 668 (AF), 678 (MF). Ang FFV se not 2 ovan.

4 De sista före kriget utfärdades 28.1.38. (AF), 19.11.37 (MF) samt 17.6.38 (FFV). Ex av planerna i RKE, HF VI, vol 1. Uttrycket "ersättningsbehov" finns förklarat nedan s 78 f.

5 SFS 1937 nr 311.

6 "Anmärkningar vid förslaget till ny instruktion . . ." RKE, F I a, vol 4.

7 SFS 1937 nr 311.

8 Åkerman till G Cassel 19.3.39. Cassels saml, Ep C 1 a: 31, KB.

9 Jfr nedan s 159 f.

10 Sektionerna var:
1) brukssektionen (ch övering Helge Uhrus) ansvarade för frågor rörande "gruvor och anrikningsverk, järnbruk, metall- och ferrolegeringsverk samt tråddragerier och vissa andra manufakturverk"; 2) verkstadssektionen (ch övering Gunnar Bergström) omfattade verkstadsindustrin i allmänhet, vissa manufakturverk, skeppsvarv . . ."; 3) kemiska sektionen (ch ing Alfred Billberg) arbetade med den "kemiska industrin i egentlig mening, jämte gummiindustrin, vissa delar av jord- och stenindustrin, pappers- och grafiska industrin, försörjningen med kemiska produkter i allmänhet samt frågor rörande framställning inom landet av flytande bränslen och smörjmedel ävensom andra frågor rörande ersättningsämnen av kemiskt ursprung". Därtill fanns en liten textil- och lädersektion samt ett sekretariat (ch FL Gösta Jonsson). Se "Rikskommissionens för ekonomisk försvarsberedskap industriavdelning, dess organisation och närmaste arbetsuppgifter". 3.1.38. RKE, F II, vol 1.

11 "Ett och annat om industriens försvarsberedskap." Hållet inför St Örjans gille 11.11.37. RKE, F III, vol 1.

12 "Den industriella beredskapen" april 1936. RKE, HF XIII, vol 1.

13 Tingsten, Svensk utrikesdebatt s 211.

14 Hägglöf, Svensk krigshandelspolitik s 17 f.

15 Åmark, Makt eller moral s 269 f.

16 Ibidem s 236.

17 Ibidem s 193.

18 För en tydligare bild av 30-talets ekonomi, se E Lundberg, Konjunkturer och ekonomisk politik, 2 uppl Sthlm 1958; E Ambjörn, Svenskt importberoende 1926–1956, Uppsala 1959; I Svennilson, Strukturella inslag i de senaste årens ekonomiska utveckling, i Meddelanden från konjunkturinstitutet, serie B:1 1939; samt E Dahmén, Svensk industriell företagarverksamhet, Del 1, Lund 1950.

19 Till tf Chefen för Marinen 13.5.37. RKE HB I, vol 3, expnr H 23/37. De sista beräkningarna före krigsutbrottet överlämnades till riksbanken i januari och februari 1939. Den första slutade på ett belopp av 562 milj kronor (krigsmateriel 262 milj – därav flygmateriel för 155,6 milj – samt

bränslen och råvaror för 300 milj. RKE HB, I, vol 5, expnr H 21/39 (30/1). Riksbankschefen Rooth ansåg emellertid beräkningsgrunderna "väl snäva". RKE gjorde en ny utredning som slutade på 980 milj (krigsmateriel alltjämt 260 milj). Den avsåg varor från USA och andra transoceana stater. Expnr H 25/39 (6/2) ibidem. Utredningarna syftade tydligtvis som del av underlag för sjöfartens ev omläggning i krig. Basen för RKEs beräkningar var ett "krigsfall syd" (dvs mot Tyskland) där transatlantisk import ju blev avgörande. Frågan om försvarets beräkningar att täcka delar av sitt materielbehov genom import är givetvis väsentlig. Flygets planering på detta område har undersökts av Norberg. Se även uttalande av I Svennilson i Rustningsproduktionens industriella förutsättningar Frihet och Försvar, Sthlm 1941, s 389. Importproblematiken avhandlas dock ej vidare i denna avhandling; den inverkade endast föga på RKEs planering av industrins utnyttjande.

20 Dahmén, Svensk industriell företagarverksamhet s 159; Ambjörn, Svenskt importberoende 1926–1956 s 117 f.

21 "Utredning rörande Sveriges järn- och stålbehov i krig" 18.3.38. RKE HF XIII, vol 3.

22 Utredningar i RKE HF II, vol 1 o 2. Ang metallernas användningsområden se H G Tonndorf, Fabrikernas krig, Sthlm 1942, s 32 f.

23 N Holmer, Industrin i försvarets tjänst, i Medborgarkunskap om riksförsvaret nr 19, Sthlm 1944, s 28.

24 Dahmén, Svensk industriell företagarverksamhet s 129 f, särskilt s 133 f.

25 "Journal över svenska privata företag, som tillverka krigsmateriel." Febr 1938. Insänd av krigsmaterielinspektionen 1939. RKE HE I a, vol 14, dnr H 25/1939.

26 B Steckzén, Bofors. En kanonindustris historia, Sthlm 1946.

27 Skrivelse från IK till Kungl Maj:t 25.5.40. IK. (KA) prot A 1 a, vol 1. RA.

28 Dahmén använder inget samlande begrepp "kemisk industri". Se Dahmén, Svensk industriell företagarverksamhet, del 2, bil 1.

29 "Planläggningen av den kemiska industrins verksamhet i krig samt försörjningen med kemiska produkter." 24.2.39. RKE HF XIII, vol 14.

30 Utredning rörande civil sprängämnesförsörjning feb 1938. RKE HE 1 a, vol 11, dnr H 48.

31 "Den industriella beredskapen" april 1936. RKE HF XIII, vol 5 a.

32 Se t ex arméförvaltningens krigsmaterielplan, varav ett ex finns i RKE HE I a, vol 9, dnr H 11 (8/2).

33 Ang flygvapnet, se Norberg, Flyg i beredskap, kap II. Se även Å Holmquist, Flottans beredskap 1938–1940, Sthlm 1972, de inledande kapitlen. Holmquist har dock tyvärr sett sig nödsakad inskränka sina undersökningar till fartygsmaterielen. För arméns del finns ännu inte undersökningar av motsvarande halt.

34 Åkerman i tal inför Sveriges industriförbund. Industriförbundets meddelanden 1937, nr 2, s 94 f.

35 Jfr C A Ehrensvärd, Hårt mot hårt, Sthlm 1943, s 110 f.

36 Carl S:son Schmidt i Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift. Häfte 8 1939. Bihäfte 2 Krigsindustriella spörsmål s 3.

37 Schmidt angav också det i hans mening främsta hindret för provbeställningar, upphandlingsförordningen. "Det finns inget som förvaltande militärer äro så rädda för som just upphandlingsförordningen". Affärsekonomi 1938 nr 15. Också rikskommissionen ville ha provbeställningar. Se tal av Åkerman "Försvarsförberedelser för en folkhushållning under krig eller avspärrning av handelsförbindelserna". Nyköping 11.5.37. RKE F II, vol 2. Åkerman talade om önskvärdheten av skuggfabriker och provbeställningar. "Tyvärr bereda upphandlingsbestämmelser och knappa anslag stora svårigheter härvidlag." Några försök att upphäva eller för-

ändra upphandlingsförordningen synes dock ej ha förekommit.

38 Prot från "Behovskommittén" KKV (SAN) "Oregistrerade protokoll och PM" 1940.

39 Se ovan s 45 f.

40 Åkerman till Cassel 19.3.39. Cassels samling Ep C 1 a: 31. KB.

41 Kommersiella meddelanden, hf 11–12.39.

42 "PM angående den industriella försvarsberedskapens ordnande" 31.3.38. RKE HF XIII, vol 2. En förlaga är utskriven av sekr Gösta Jonsson 30.3. Dessa PM hänger samman med den som – med samma rubrik – skrevs för Harald Nordensons räkning den 15 mars samt med det föredrag Åkerman höll i slutet av april inför statsråd m fl.

43 Det är oklart om tidsangivelsen någonsin därefter styrde kommissionens arbete. Inga upplysningar härom har påträffats.

44 "PM angående det industriella beredskapsarbetets genomförande" 9.11.37. RKE HF XIII, vol 2.

45 RKE F V, vol 1.

46 "PM rörande råvaru- och importföreningar" 7.6.39. RKE HF XIII, vol 5 a. Jfr Friberg, Styre i kristid, kap 8.

47 "Utkast till prioritetsordning" 1939. RKE HF XIII, vol 5 a. "Plan för reglering av metallförsörjningen . . ." Odat. RKE HF II, vol 2.

48 "PM angående det statistiska arbetet inom rikskommissionens industriavdelning 1938 –1939". RKE HF XIII, vol 2.

49 Ibidem.

50 Nedan s 97 ff.

51 Se ovan s 80 f.

52 "PM angående det statistiska arbetet . . ." RKE HF XIII, vol 2.

V. Rikskommissionens ekonomi

1 "Den industriella beredskapen" april 1936. RKE HF XIII, vol 1.

2 "PM angående den för rikskommissionens industriavdelning avsedda organisationen" 4.11.37, samt "PM angående det industriella beredskapsarbetets genomförande" 9.11.37. RKE HF XIII, vol 1.

3 Se nedan s 147.

4 Den 16 mars meddelade regeringen, att den på grund av det försämrade utrikespolitiska läget beslutat återta vissa punkter i Kungl Maj:ts prop 1938 nr 1 s 4. Se FK 1938 nr 20 s 9 f. – Ang krisen i mars 1938 se Åmark, Makt eller moral s 94 ff.

5 FK 1938 nr 20 s 12 ff. Nordenson höll sitt anförande i samband med regeringens ovannämnda återtagande av vissa delar av sin proposition.

6 "PM angående den industriella försvarsberedskapens ordnande." Dat 15.3.38. (Dvs den skrevs ut dagen innan Nordenson höll anförandet.) Sekr G Jonsson har skrivit "Kortfattad historik", Thorén "Planläggningsarbetets omfattning", ing H Uhrus "Järn- och metallindustrin", ing G Bergström "Verkstadsindustrin", ing A Billberg "Kemisk-teknisk industri". Vem som författat klämmen går ej att konstatera.

7 Nedan s 132 ff.

8 FK 1938 nr 20 s 12 o 13 f. Förlagan har inte samma direkta koppling till försvarsanslaget, den ville "framställa en vädjan till riksdagen att beakta situationen sådan den är samt taga initiativ till att ökad industriell försvarsberedskap åstadkommes".

9 Den ende som yttrade sig var bondeförbundaren E von Heland. Ibidem s 15. Han ansåg dels Nordensons anförande vara onödigt, regeringen hade genom sitt initiativ redan visat stort intresse för försvaret, dels att tillbörlig hänsyn till livsmedelsförsörjningen inte tagits.

10 Åkermans minnesanteckningar 2.9.39. Med vid sammankomsten var bl a stats-, utrikes-, försvars-, jordbruks- och handelsministrarna, ordinarie och extra ordinarie ledamöter i RKE samt tjänstemän från kommissionen. Erinras bör också, att föredraget hölls dagen innan regeringen konseljbehandlade sin proposition ang försvarsberedskapens omedelbara stärkande.

11 Manus hos R Åkerman, Foxerna, Eggby. En förlaga finns i RKE. F II, vol 2. Det finns vissa skillnader mellan förlaga och tal. Bl a har Åkerman strukit alla uttalanden som tydde på tillfredsställelse med de ekonomiska och personella resurserna och i stället skärpt tonen i motsatt riktning. Det har inte gått att fastställa vem som skrivit förlagan eller när den tillkommit. Åkermans skärpningar får ses som ett led i syftet med talet, men ingenting tyder samtidigt på, att skilda uppfattningar om de ekonomiska resurserna funnits. I andra sammanhang framgår tydligt, att de tekniska sektionerna ansåg sig lida brist på personal och att t ex undersökningar fick uppskjutas i brist på medel. Den skenbara motsättningen kan måhända förklaras med en omedvetenhet hos författaren till förlagan, som lånat uttryck ur anföranden hållna inför och i samband med omorganisationen.

12 Åkerman höll i februari 1934 ett föredrag för dåvarande försvarsministern Vennerström samt försvarskommissionens ledamöter. Se ovan s 44 f. I förarbetena vid rikskommissionens tillkomst hade föreslagits, att regelbundna möten mellan kommission och regering skulle avhållas. Någon föreskrift därom utfärdades inte, och inga årliga konferenser hölls. Av Åkermans ordval att döma – han nämnde intet om muntliga överläggningar – torde kontakterna angående verksamheten ha inskränkt sig till översändande av årsberättelser och petita.

13 Ett exempel på Åkermans ändringar är följande. I förlagan står: "Väsentligt större medel ha ställts till förfogande, vilket möjliggjort en kraftig förstärkning av arbetspersonalen, speciellt på det industriellt-tekniska området. Härigenom har arbetet under det senaste året kunnat pågå i betydligt snabbare takt än förut. Dessutom ha tillkommit ... luftskydd ... reservförråd ... samarbete med de andra nordiska länderna." De två första meningarna är strukna. Nästa börjar: "Emellertid ha också tillkommit ..." Meningarna ska ses i samband med en föregående passus om den större arbetsdugligheten inom RKE efter omorganisationen.

14 Åkermans manus s 59.

15 Ibidem s 82.

16 Ibidem s 95. Det må påpekas, att manuskriptet består av halverade foliosidor. Förlagan omfattar 47 foliosidor.

17 Ibidem s 1.

18 Åkermans anteckningar 2.9.39. Uppgiften att han hållit två föredrag är obegriplig. Ingenting tyder på att Åkerman hållit mer än ett föredrag vid detta tillfälle.

19 Jfr Åkermans anteckningar 16.9.39.

20 Arbetet (s) begagnade 13.9.39 i ledare denna dag uttrycket "den högt skattade högermannen general Åkerman ..."

21 Åkerman tillhörde bl a förgrundsfigurerna i Riksförbundet för Sveriges försvar, i vars ledning han satt från begynnelsen 1925. Förbundets karaktär framgår av årtalet för dess bildande. Det hade som uppgift att arbeta mot det försvarsbeslut som togs detta år. En historik över förbundet finns i Vårt försvar 1968 nr 3 s 161 ff, samt i 1968 nr 5 s 302 ff. Däri framstår Åkerman som den ledande kraften i förbundets verksamhet.

22 Från 1.10.38 leddes kommissionen av landshövdingen och förutvarande konsultativa statsrådet Karl Levinson. Han torde haft nära kontakter med regeringen och omfattades med mycket stort förtroende av denna. Se nedan s 194.

23 Underdånig skrivelse 17.5.38, expnr 240/1938. RKE F I a, vol 5.

24 Kungl Maj:t skrivelse 31.5.38, dnr 266/1938. Ibidem.

25 Prop 1939 nr 1 c 4:e huvudtiteln, s 19 f.

26 Mot 1939 FK nr 123.

27 Prot 1939 FK nr 32 s 25, prot 1939 AK nr 32, s 4. Noteras bör att inga reservan-

ter anmält sig vid utskottsbehandlingen samt att riksdagen vid denna tid också beslöt en skyndsam utredning av kommissionens organisation. StU 1939 nr 4 s 5 f.

28 Se nedan s 158.

29 Skrivelse från Johnsson till Åkerman 14.9.36, dnr 80/1936. RKE F I a, vol 5.

30 Underdånig skrivelse 7.10.36, expnr 49/1936. Ibidem.

31 Kungl Maj:t skrivelse 23.11.36, dnr 116/1936. Ibidem.

32 RKE prot 18.3.38. RKE A I, vol 1.

33 Se s 147.

34 "Direktörens förslag om anslagsäskanden torde av rikskommissionen böra behandlas i samband med det av statsministern i utsikt ställda nya extra anslaget för försvarsändamål." Handbrev från Åkerman till Gabrielsson 1.4.38. RKE B II, vol 1.

35 E Norberg meddelar i Flygvapnet 1936–1942 s 74 att flygvapenchefen enl dagboksanteckning 14.3.38 startade en snabbutredning efter underhandsmeddelande från Thörnell. Se även C A Ehrensvärd, I rikets tjänst, Sthlm 1965, s 88.

36 AF överlämnade 11.4.38 till chefen för armén sina alternativ. Se kopia av skrivelsen i RKE, E I a, vol 11, dnr H 86/38. Ehrensvärd, I rikets tjänst s 89.

37 Handbrev från Åkerman till J Nilsson 9.4.38. RKE, B II, vol 1. Den förre meddelade, att han "avvaktar direktiv från Herr Statsrådet".

38 "PM rörande behovet av extra arbetskraft inom RKE". Daterat för hand av Åkerman 28.4.38. J Åkermans arkiv (hos R Åkerman, Foxerna, Eggby). Oklart är, om PM behandlats i plenum samma dag, protokollet tiger i så fall på denna punkt. RKE prot 28. 4.38. RKE, A I, vol 1. Efter PM har Åkerman – också för hand – tillfogat vad som – i sin helhet – citeras i texten. Ang tidpunkten för nedskrivandet se not 43.

39 Prop 1938 nr 307.

40 Borell representerade högerpartiet, Törnkvist socialdemokraterna. Det må framhållas, att den senare 10 år tidigare tillhört huvudmotståndarna till RKE. Se ovan s 36 f.

41 "PM angående det av Kungl Maj:t i prop nr 307/1938 föreslagna anslaget å 70 000 000 kronor till försvarsberedskapens omedelbara stärkande." RKE, HF X III, vol 2.

42 StU 1938 nr 206, 30.5.38.

43 Promemorian är daterad "Stockholm 28.4. J Å" med bläck. Dateringen bör ha gjorts i samband med avfattandet. Det enda som med visshet kan sägas om anteckningen är, att den tillkommit efter den 3 maj, det sista datum som omnämns. Med tanke på anteckningens karaktär är det mer rimligt anta, att den tillkommit tämligen nära inpå förloppet än långt senare.

44 I protokollet från plenisammanträdet den 28 april – som i likhet med övriga dylika inte är något diskussionsprotokoll – meddelades endast, att Åkerman och Thörnell samrått om Gabrielssons förslag samt att vidare behandling borde ske i beredskapsutskottet för järnverk och verkstäder. RKE prot 28.4.38. RKE A I, vol 1.

45 Intet är känt om och var promemorian behandlats. Den har påträffats i Åkermans eget arkiv. Någon kopia e d har inte återfunnits i rikskommissionens arkiv.

46 Om Thörnell menat, att RKE inte kunde tas med, därför att direktiven intet sade därom, borde han sagt formella och inte principiella skäl. Om han däremot menat, att RKE inte tillhörde försvarsorganisationen och att den därför inte innefattades i vad statsmakterna avsett med sina anslag för försvarsberedskapens omedelbara stärkande, kan uttrycket förklaras. Förklaringen leder dock till ytterligare spekulationer, varför vidare resonemang inte bör föras. Tilläggas bör, att kommissionen mycket väl hade rymts inom anslagsramen, även om kraven på materiella förstärkningar var höga. Försvarsstabschefens äskande slutade nämligen på aningen över 69 miljoner kronor, vilket av regeringen avrundades till 70 miljoner. Kommissionens krav uppgick således till 1/10 av utjämningsbeloppet.

VI. Den statliga reservlagringens tillkomst

1 Se t ex redogörelser som bil 3 (IKs redogörelse) till SOU 1946:19 samt "Kungl Arméförvaltningens tygavdelnings redogörelse för genom dess försorg vidtagna viktigare åtgärder under tiden 1.7.37–1.7.45" s 10. Beredskapsverket, vol 38. MHS/MHA.

2 Anteckningarna finns i RKE, HF XI, vol 1. De omfattar trettiosju handskrivna sidor av ung A5 format. De är svåra att använda. Handstilen är snabb, förkortningarna legio. Anteckningarna återger bara i koncentrat de skilda yttrandena. Alla enskilda ord har inte kunnat läsas, det väsentligaste torde dock ha blivit uttytt. De citeras "Åmark" samt datum. Reservlagringens förhistoria har också behandlats i två bearbetningar. Den första är professor Gustav Cassels självbiografi, I förnuftets tjänst, Sthlm 1941 och däri kapitlet Sveriges ekonomiska försvarsberedskap (s 441–454). Cassel deltog som adjungerad ledamot av det särskilda utskott inom rikskommissionen som förberedde förslaget. Om detta har han skrivit några självcentrerade rader. Cassel säger sig ha mött "den fullaste förståelse för [sina] synpunkter". Så var inte fallet, det visas i avhandlingen. Cassels roll var dock betydelsefull i sammanhanget. I övrigt ägnar sig Cassel vad gäller reservlagringen åt sina artiklar i SvD våren 1936. Den andra redogörelsen utarbetades av Statens reservförrådsnämnd när denna upphörde som självständigt organ 1948. Då utarbetades en stencil, Statens reservförrådsnämnd 1937–1948 (hos förf), vari den officiella versionen av tillkomsthistorien skildras. Utöver det ordinarie källmaterialet i kommissionens arkiv och Åmarks sammanträdesanteckningar bör nämnas de handbrev Åkerman skrivit till en av ledamöterna, Johan Bärg. Breven ger inblickar i det sätt på vilket man inom kommissionen och på regeringshåll resonerade angående förslaget.

3 Tingsten, Svensk utrikesdebatt s 194 ff. Ang NF s 211.

4 SvD 15.2, 23.4 och 22.5.36.

5 Finansutskottets prot 18.12.36. RKE A I, vol 1.

6 RKE prot 21.12.36. RKE A I, vol 1.

7 Åmark 8.1.37. RKE HF XI, vol 1. Rooths upplysning om infrusna fordringar finns på en särskild lapp skriven av Åmark samt förvarad i RKE HF XI, vol 1.

8 Åmark 8.1.37. RKE HF XI, vol 1. Repr för kemiska beredskapskommittén tillfrågades 13.1. RKE HF XIII, vol 4. Därvid framkom att företagarna var intresserade, men att de krävde garantier för sin medverkan. Även andra delar av näringslivet bör ha tillfrågats – något material har ej påträffats – och därifrån torde ha kommit samma svar.

9 Åmark 22.2.37. RKE HF XI, vol 1.

10 L Lewin, Planhushållningsdebatten, Uppsala 1967, s 118 ff.

11 Åmark 12.3 och 22.3.37. RKE HF XI, vol 1. Lagren kom att användas för att påverka priserna, dock inte förrän kriget brutit ut och knapphet rådde på vissa varor. Enligt högerpartiet hade dock sådana ingrepp skett tidigare. Se mot 1938 FK nr 340.

12 FK 1939 nr 4 s 77, s 95. Se vidare nedan s 194.

13 Åmark har noterat, att sammanträdet ägde rum 12.2. Detta kan inte vara korrekt. Av det som behandlades och sades under diskussionerna framstår det som sannolikt att Åmark skrivit 2 i st f 3 och att mötet hölls 12.3.

14 S 1/37. RKE A I, vol 1.

15 Lundvik inträdde i st f Settergren fr o m detta sammanträde som SIFs representant.

16 Åmark 12.3.37. RKE HF XI, vol 1.

17 P 3/37, s 4 f.

18 P 6/37, s 4 f.

19 Åmark 12.3.37. RKE HF XI, vol 1. Se även ovan s 47, not 24.

20 Åmark 12.3 och 22.3.37. RKE HF XI, vol 1. Ang personrekryteringen jfr Lewin, Planhushållningsdebatten s 118, där denne behandlar kritik mot statlig affärsverk-

samhet för att "ledarposterna . . . inte tillsattes med tillräcklig hänsyn till vederbörandes affärsskicklighet".

21 Åmark 12.3.37. RKE HF XI, vol 1. Den ende som inte accepterade resonemangen var tf chefen för marinen, Léon de Champs. Denne överlämnade en PM "Erinringar beträffande rikskommissionens skrivelse P 3/1937". RKE HF XI, vol 1. de Champs torde ha omfattat säkerhetspolitiska synpunkter med närmast marinpolitisk målsättning och hans agerande gav inget gensvar.

22 S 1/37, s 33 f.

23 P 3/37, s 35 f.

24 RKE möttes i plenum 22.3 och 31.3.37. Därvid deltog utöver de ovan nämnda chefen för armén general Oscar Nygren, tf chefen för marinen viceamiral Léon de Champs, chefen för arméförvaltningen generalmajor Oscar Osterman, chefen för intendenturdepartementet, generalmajor Helge Söderbom, chefen för flygvapnet generalmajor Torsten Friis, chefen för sjukvårdsstyrelsen generalfältläkaren Richard Erhardt, chefen för marinförvaltningen viceamiral Harald Åkermark samt marindirektören Elis Elmquist från marinförvaltningen.

25 Ovan s 100.

26 Sålunda sade Johan Bärg att han "känt oro, därför att spörsmålet är så viktigt". Åmark 22.3.37. RKE HF XI, vol 1. Karl Hildebrand och Axel Enström menade bägge: "Saken brådskar." Ibidem.

27 Åmark 22.3.37. RKE HF XI, vol 1. Citatet från Dahlberg.

28 Ibidem. Att Bärg kunde ställa en sådan fråga är en smula märkligt. Det naturliga borde ha varit att man använt Bärg som kontaktperson i sammanhanget. Denne hade stor auktoritet i SAP:s riksdagsgrupp (jfr T Erlander, 1901–1939, Sthlm 1972, s 227 f) och kunde således tänkas påverka frågan den vägen. Liksom i andra sammanhang synes emellertid inte sådana överväganden ha gjorts.

29 Ibidem samt Åmark 31.3.37. RKE HF XI, vol 1.

30 Ibidem. Att Åkerman stod Cassel nära också på denna punkt tyder hans senare agerande på. Se s 107.

31 Åmark 31.3.37. RKE HF XI, vol 1.

32 P 6/37.

33 Statsministerns reaktion finns återgiven i ett handbrev från Åkerman till kommissionens ordinarie och extra ordinarie ledamöter 12.4.37. RKE, HB I, vol 1.

34 1937 nr 318. "PM angående möjligheten att för statliga inköp från utlandet disponera viss del av riksbankens tillgodohavanden i guld och valutor."

35 Ibidem.

36 1937 nr 323. Citatet s 13.

37 Cassel, I förnuftets tjänst s 448. Denne uppfattade utspelet som ett utslag av bristande intresse från regeringens sida. ("Regeringen hade icke visat frågan . . . något som helst intresse.") Cassels memoarer är dock mera präglade av temperament – särskilt vad gäller regeringen – än av saklighet. Hans egen reflexion om finansministerns taktiska drag motsäger ju f ö hans egen uppfattning.

38 Ovan s 105.

39 Ovan not 33.

40 Talet finns avtryckt i Industriförbundets meddelanden 1937 nr 2 s 94 ff.

41 SvD 23.4.37.

42 Finansieringsfrågan kan sättas in i ett större sammanhang, som ett led i den interna ekonomiska politiken. Den faller som sådan utanför syftet med min framställning; den beaktas här främst då den synbarligen inte tidigare uppmärksammats. Konjunkturen i landet var inflatorisk med starka prisstegringar sedan hösten 1936. En av anledningarna till hotet mot penningvärdet var den stora inhemska köpkraften. Likviditeten var hög, bl a beroende på att utländska investeringar avtagit. Bl a har Lewin behandlat situationen och de åtgärder som vidtogs av regeringen. Lewin, Planhushållningsdebatten s 154 f. Han finner att regeringen – i sammanhanget använder Lewin f ö en annan PM i prop 1937 nr 318 – blott gjorde ". . . en teore-

tisk analys . . .” av vad som kunde göras. Andra som behandlat perioden, ex Lundberg, Konjunkturer och . . . s 255, eller A Montgomery, Svensk ekonomisk historia 1913–1939, Sthlm 1946 s 332 f, har främst behandlat den beredskapslagstiftning som genomfördes men ej användes. Slutligen har inte heller E Wigforss i sina memoarer, Minnen III, Sthlm 1954, i sammanhanget, s 108 f, nämnt episoden. – Genom den föreslagna finansieringsmetoden skulle emellertid inhemsk köpkraft tas i anspråk. Detta därför att riksbankens valutaförråd skulle ställas till förfogande på så sätt, att riksgäldskontoret till den inköpande myndigheten överlämnade skattkammarväxlar, vilka sedan belånades hos riksbanken, vilken i sin tur sålde växlarna på marknaden. Nu var det föreslagna beloppet inte stort – och det kom i realiteten att bli ännu mindre (ca 35 miljoner kronor 1937) – varför det är möjligt att metoden fick liten eller ingen betydelse. Den var i alla fall den enda konkreta som togs i anspråk för att påverka ekonomin i maj 1937.

43 Om handelspolitiken och åsikterna om denna, se G Hägglöf, Svensk krigshandelspolitik under andra världskriget, Sthlm 1958, s 14 ff. Hägglöf nämner dock inte reservlagringen i sammanhanget.

44 1937 nr 323 s 14.

45 Ibidem s 8 ff. Kommerskollegium hade genom sin chef deltagit i förarbetena till förslaget, dess tillstyrkande var således också av mer formell karaktär. Statskontoret hade inte tidigare varit inkopplat. Dess tvekan berodde på riskerna för ”. . . omfattande, till sin räckvidd svåröverskådliga förluster . . .” m fl problem av ekonomisk och administrativ natur. Citat s 11.

46 Mot 1937 FK nr 89, mot 1937 AK nr 290. Motionen var en partimotion. Det finns ingenting i arkivmaterialet som tyder på att det skulle finnas något samband. Motionen hänvisar inte till de upptagna diskussionerna. Den utgår heller inte explicit från de idéer Cassel tidigare framfört, eller motsvarande tankar, framförda i Affärsvärlden den 8.1.37 (nr 1/37). Både tidskriften och partiet torde dock ha känt till vad som försiggick.

47 StU 1937 nr 179.

48 FK 1937 nr 39 s 101, AK 1937 nr 39 s 71.

49 1937 nr 37 s 3.

50 Ibidem s 13.

51 RKE HF XI, vol 1. Anteckningen innehåller en förteckning över varor, kvantiteter och belopp. Slutsumman är ca 68 miljoner kr. På bladets övre vänstra hörn står med rödpenna ”Sköld”. Den papperskvalitet som använts är inte den Amark i vanliga fall begagnade.

52 Kopia av brev från Johnsson till RFN 18.9.37. RKE HF XI, vol 1.

53 Erlander, 1901–1939 s 227 f.

VII. Reservlagringen 1937–1939

1 SF 1937:754.

2 En klarläggande skildring av nämndens allmänna principer för verksamheten finns i stencilen Statens reservförrådsnämnd 1937–1948. En av konsekvenserna av tillvägagångssättet redovisas nedan. Jfr härvid RKEs argumentering i sammanhang med lagringens tillkomst. Ovan s 101 f.

3 Prop 1938 nr 311. En lagerutbyggnad utöver den avsedda ägde ändock rum från 1938. Den kunde ske därför att världsmarknadspriserna sjunkit på ett flertal produkter. RKE skrivelse till RFN 11.6. 38, expnr H 63 samt 15.9.38 HF XI, vol 1.

4 RKE skrivelse till RFN 18.11.38, expnr H 140. RKE HF XI, vol 1.

5 Prop 1939 nr 54.

6 Prop 1939 nr 288.

7 ”PM angående den statliga reservförrådsanskaffningen, innefattande jämväl vissa

synpunkter å dess fortsatta utveckling." K Åmark, nov 1938. RKE HF XI, vol 1.

8 Prop 1939 nr 288.

9 Cassel, I förnuftets tjänst s 449 f.

10 Bertil Ohlin i StT 22.7.39.

11 Undersökningen hade tillkommit i samråd med arméförvaltningens tygdepartement. Brev från S Thorén till J Åkerman 9.4.38, dnr H 84. RKE HF XIII, vol 6. Utredningen som bilaga, "PM rörande verkstadsindustrins ianspråkstagande under krigsförhållanden."

12 "PM angående förstärkande av verkstadsindustrins maskinutrustning." RKE HF XI, vol 1.

13 Delar av remissyttrandet avtryckt i Kungl Maj:t prop 1938 nr 311 s 4 f.

14 Prop 1938 nr 311. Riksdagens enda invändning mot förslaget gällde att inte bara utländska maskiner borde köpas, även inhemska företag skulle ges möjlighet konkurrera om leveranserna. StU 1938u nr 205 samt RD skrivelse 1938 nr 411.

15 Skrivelse till kommerskollegium 22.7.38. RKE HB I, vol 4, expnr H 80.

16 Skrivelse från kommerskollegium till Kungl Maj:t. Kopia i RKE HE Ia, vol 13, dnr H 340.

17 Prop 1939 nr 1, bil K:8, pt 9.

18 Skrivelse till Kungl Maj:t 8.12.38. RKE HB I, vol 4, expnr H 151.

19 Skrivelse till IK 19.12.39. RKE HB I, vol 7, expnr H 539.

20 Aspekter på problematiken behandlas närmare av Gustafsson, Sveriges import av flytande bränslen under andra världskriget (opubl licavh, Göteborg 1973).

21 Sammanställningar av rikskommissionen 1933 och 1939 i RKE HF II, vol 3 respektive HF XI, vol 3. Se också Olsson, Upprustning och verkstadsindustri s 69 ff samt Gustafsson, Sveriges import av flytande bränslen under andra världskriget.

22 Se ovan nämnda sammanställning från 1933 samt PM "angående inköp av flytande bränslen" 12.10.37. RKE HF XI, vol 1.

23 Ex Lewin, Planhushållningsdebatten s 157.

24 Se yttrande av oljeimportörer 14.2.38. RKE F XIV, vol 16.

25 "Preliminär sammanställning av uppgifter beträffande varor som synes böra ifrågakomma vid uppläggning av reservlager för tider av försvårad tillförsel." RKE HF XI, vol 1.

26 Skrivelse P 6/37. Anmärkas ska att kommissionen 1934 hemställde om en liknande författning. Däri föreskrevs en minimilagerhållning om 30 % av föregående års import. Förslaget ledde då ingen vart.

27 Prop 1937 nr 323.

28 Skrivelse till RFN 9.11.37, expnr H 56. RKE HB I, vol 4.

29 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 28.8.38. RFN AI vol I. Se även "PM angående sammanträde med reservförrådsnämnden den 28.8.37." RKE HF XI, vol 1. Nyqvist var den tjänsteman inom RKE vilken ansvarade för bränsle- och liknande frågor. Han var dess sambandsman med RFN samt utredningens sambandsman med nämnden.

30 "Angående inköp av flytande bränslen." Nyqvist 12.10.37. RKE HF XI, vol 1.

31 Kopia av skrivelse från RFN till handelsministern 10.12.37. RKE HF XI, vol 1. Nämnden undersökte samtidigt möjligheterna att öka utrymmena för bensin, motor- och pannbrännoljor.

32 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 25/9 1937. Bil F. RFN AI, vol 1.

33 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 2/11 1937. Ibidem.

34 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 3/11 1937. Ibidem.

35 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 26/2 1938. Ibidem.

36 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 17/3 1938. Ibidem.

37 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 16/8 1938. Ibidem.

38 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 15/12 1938. Ibidem.

39 Prot från sammanträde i reservförrådsnämnden 22/8 1939. Ibidem. Ang förhandlingar med A Johnsson & Co, se prot 5/8 1939. Ibidem.

40 SOU 1937:54. I utredningen deltog generalkommissarie T Wijnbladh, överingenjör P Rydbeck samt den socialdemokratiske riksdagsmannen H Åkerberg.

41 Avskrift av yttrande från Shell, Standard Oil och BP 14.2.38. RKE HF XIV, vol 16.

42 Prop 1938 nr 233.

43 Vid denna tid rådde stor arbetslöshet på västkusten genom stenindustrins svårigheter.

44 Prop 1938 nr 275, bil 14 pt 1.

45 Annotation av Nyqvist i RKE HF XI, vol 1. I Nyqvists eget arkiv finns handlingar som ger åtskilligt av detaljer rörande bombsäkerheten. Se t ex vol 2 "PM ang samtal med statsrådet". G A Nyqvists arkiv. KrA.

46 Prop 1939 nr 1, bil K:8 pt 7. Vidare nr 242, bil 15 pt 1 samt 1939u nr 34.

47 FK 1939u nr 2 s 21 f.

48 AK 1939u nr 2 s 7.

49 FK 1939u nr 2 s 38.

50 AK 1939u nr 2 s 14.

51 Prop 1939u nr 34.

52 RFN månadsrapporter mars 1939. RKE HF XI, vol 3.

53 RFN månadsrapporter juli 1939. Ibidem. Även rapport vid nämndens sammanträde 22.8.39. RFN A I, vol 2. Lagersammanställningar för senare tid synes ha utgallrats ur nämndens arkiv.

54 Jfr Norberg, Flyg i beredskap s 85.

55 RFN månadsrapporter juli 1939. RKE HF XI, vol 3.

VIII. Salpetersyrefrågan

1 Ljungasalpeter började tillverkas först 1934, anledningen framgår nedan s 132.

2 Den sista uppgiften är hämtad ur T Althins monografi över Fosfatbolaget, Stockholms Superfosfatfabriks Aktiebolag 1871 – 1946, Sthlm 1946, s 125. I övrigt finns i rikskommissionens arkiv en dossier med handlingar rörande tillkomsten av salpetersyrefabriken. De uppgifter jag baserat framställningen på återfinns huvudsakligast i arméförvaltningens underdåniga skrivelse till Kungl Maj:t den 20.5.31. Det kan f ö konstateras, att RKE liksom ingenjörsvetenskapsakademien aktivt tog del i förhandlingarna. RKE HF XIII, vol 15. Althin har berört anläggningens tillkomst, s 58 och 124 f, men endast mycket kort. Han nämner t ex inte arméförvaltningens roll i sammanhanget eller ägoförhållandena. Följaktligen nämner han inte heller, att anledningen till den träffade överenskommelsen, där AF alltså bekostade anläggningen, medan Fosfatbolaget arrenderade den på 20 år, var att bolaget för sin del inte ansåg att det fanns skäl att på egen bekostnad bygga en salpetersyrefabrik. Anledningen härtill torde ha varit den hårda konkurrensen på kvävegödselmarknaden. När anläggningen beslutats, önskade bolaget emellertid utvidga dess kapacitet för att kunna utnyttja den för tillverkningen av en ny produkt, ammoniumnitrat. Se ovan anförda underdåniga skrivelse samt ett hemligt tilläggsavtal den 2.11.31. – Althin berör f ö knappast alls det problemkomplex som nedan redovisas, varför hans skrift inte utnyttjas fortsättningsvis.

3 Prot från sammanträde mellan rikskommissionen och representanter för militära förvaltningsmyndigheterna den 25.5.36. RKE HF XIII, vol 4.

4 Prot från sammanträde mellan rikskommissionen och Fosfatbolaget den 20.3.36. Sammanträdet hölls i bolagets lokaler och rörde inte enbart salpetersyretillverkningen utan också andra beredskapsproblem där bolaget var engagerat. RKE HF XIII, vol 4.

5 Den lilla tillbakablicken är främst hämtad ur bolagets skrivelse till Kungl Maj:t 1934, en skrivelse som finns i kopia i RKEs arkiv. Vidare har jag använt motsvarande skrivelse år 1936, varom mera i det följande. RKE HF XIII, vol 15.

6 Det torde knappast vara nödvändigt att närmare redovisa innehållet i bolagets skrivelse. Den uppehöll sig främst vid tullens stora betydelse för möjligheterna att producera ammoniumsulfat samt de stora riskerna för dumping. Skrivelsen ville också visa, att monopolställningen inte betytt stegrade priser för jordbruket. Skrivelsen finns refererad i Kungl Maj:ts prop. Se not 7.

7 Prop 1937 nr 293 s 37.

8 Ibidem.

9 Rikskommissionen informerades – om den inte deltog, vilket är sannolikt – om förhandlingarna. Bl a översände Rodling det förslag till utfästelse som skulle diskuteras med kommerskollegium. Brev från Rodling 19.1.37, ej diarieført. RKE HF XIII, vol 15. Utfästelsen godkändes den 26.1. (Se notis därom i Kungl Maj:ts ovan anförda prop.) Rikskommissionens PM översändes ett par dagar innan remissvaret överlämnades till kommerskollegium. PM av Thorén 28.1.37. Expnr H 1. RKE HB I, vol 3.

10 Prop 1937 nr 293 s 37.

11 Ibidem. Riksdagens skrivelse 4.6.37, nr 418 s 37.

12 Brev från Rodling 10.8.38. Dnr H 182/38. RKE HE Ia, vol 12.

13 Antalet subkommittéer uppgick till 3. Deras funktion kommer att närmare behandlas nedan s 158.

14 "Förslag till arbetsprogram . . ." den 19.11.37. RKE HF XIII, vol 4. Den tredje utredningen omfattade lagringsproblemen.

15 Prot från sammanträde med kemiska beredskapskommittén den 19.11.37. RKE HF XIII, vol 4.

16 Prot från sammanträde med subkommitté nr 1 den 29.11.37. RKE HF XIII, vol 4.

17 "Utredning rörande möjligheterna att i händelse av avspärrning tillverka 10 000 ton konc salpetersyra utöver befintlig fabriks fredskapacitet." Inkom 20.12.37. Dnr H 159/37. RKE HE Ia, vol 10.

18 Mer specificerat var kostnaderna för en syntetisk anläggning 4 miljoner, medan den provisoriska kostade 2 miljoner. Därtill räknade bolaget med en lagerhållning av chilesalpeter för ytterligare 2 miljoner. Det är inte troligt att utredningen i det senare fallet räknade i överkant för att därigenom göra det syntetiska alternativet mer attraktivt. De som skulle ta ställning till förslagen var ju alla specialister inom kemisk produktion.

19 Prot från sammanträde med kemiska beredskapskommittén 23.3.38. RKE HF XIII, vol 4.

20 Brev från Rodling till Thorén 23.3.38. Ej diarieført. RKE HF XIII, vol 15.

21 Det förefaller som om det alternativa förslaget utarbetades dagarna före sammanträdet. Den första PM som påträffats där alternativet diskuterades är daterad 22.3.38. "Krut- och sprängämnen". RKE HF XIII, vol 15.

22 Preciseringen till 6 månader gjordes i ett uttalande som bifogades protokollet den 23.3, vilket framhöll önskvärdheten av att till förberedelser inom kemisk industri gåves ett engångsanslag på 5 miljoner kronor. 1,5 av dessa skulle gå till salpetersyreanläggningen.

23 "Förteckning över sådana åtgärder, vilka närmast komma ifråga för höjande av beredskapen på det kemiska området." 21.4.38. RKE HF XIII, vol 4.

24 De närmare övervägandena kring äskandet är obekanta. Det synes emellertid som om man tänkt sig en snabb aktion, möjligen efter kontakt med chefen för försvars-

staben. Åkerman skaffade sig nämligen försäkringar om att plenarförsamlingen inte behövde inkallas för att avlåta skrivelsen, vilket annars var den vanliga gången. Prot från RKE in pleno 10.6.38. RKE HA I, vol 1.

25 Underdånig skrivelse 16.6.38. Expnr 288/38. RKE F Ia. vol 5.

26 PM av Thorén 18.7.38. RKE F Ia, vol 5.

27 Enligt en marginalanteckning i en "Översikt av Rikskommissionens kemiska beredskapskommitté fattade beslut" den 1.9.38, var "Intet åtgjort. Uppdrages lämpligen åt Ljungaverk". Detta uppdrag torde ha givits tämligen omgående.

28 Dnr H 224/38. RKE HE Ia, vol 13.

29 Dnr 513/38. RKE F Ia, vol 5. Chefen för försvarsstaben tillstyrkte kommissionens begäran 28.7.

30 "PM med förslag till åtgärder för beredskapens stärkande på det kemiska området". Thorén/Billberg 28.10.38. RKE HF XIII, vol 4.

31 Man torde böra sammankoppla 6-månadersalternativet med denna tidrymd.

32 Från 1938 finns en utredning "... rörande försörjning med sprängämnen för civila ändamål i krig". Ing Geijer feb 1938. Dnr H 48/38. RKE HE Ia, vol 11. Ett försök till kvantifiering har gjorts med ledning av det siffermaterial som presenterades i denna utredning. Siffrorna är något osäkra, men det förefaller som om man räknade med en 50-procentig nedsättning i järnmalmsexporten. Detta visar att kontakter med UD och andra myndigheter saknades när det gällde exportproblem.

33 Prot från sammanträde med kemiska beredskapskommittén 7.11.38. RKE HF XIII, vol 4.

34 Prot från RKE in pleno 18.11.38. RKE HA I, vol 1.

35 En annan förklaring till kommitténs ändrade uppfattning skulle kunna vara, att den ändrat sammansättning sedan förra sammanträdet. Så hade också skett, men enbart genom att dess medlemsantal ökats från 8 till 11. En så liten förändring kan knappast betyda en omsvängning. Dessutom var den ende som talade mot förslaget, dir Nauckhoff, en av dem som inte var med vid marssammanträdet.

36 Underdånig skrivelse 8.12.38. Expnr 151/38. RKE HB I, vol 4.

37 Den innehöll Thoréns och Billbergs PM från 28.10.38, Fosfatbolagets utredning från 1937, omdaterad till 8.11.38, bolagets specifikation från 16.9.38, prot från kemiska beredskapskommittén 7.11.38 samt slutligen Fosfatbolagets memorandum "... rörande en anläggning för tillverkning av 10 000 ton konc salpetersyra per år jämte därtill ansluten kvävegödningsfabrik". Daterad 6.12.38. Mängden bilagor tyder, dels på att kommissionen ville ge så mycket information som möjligt, dels, sannolikt, på att den ville öka trycket på regeringen. Framför allt tyder kommittéprotokollets medsändande på detta, då ju därigenom framstående experter fick komma till tals inför Kungl Maj:t.

38 Åtagandet liknade sålunda det som bolaget förhandlade fram med arméförvaltningen år 1931.

39 Vissa förberedelser diskuterades mellan Thorén och Rodling i mitten av februari 1939. Dnr H 50/39 RKE HE Ia, vol 16.

40 Försvarsdepartementet, handlingar till hemliga diariet, dnr H 236/38 RA. Konseljakten innehåller Skölds yttrande, det förslag med bilagor som överlämnades från rikskommissionen samt kommerskollegii och vattenfallsstyrelsens yttranden. Redovisningen av tygdepartementets och reservförrådsnämndens ställningstaganden återfinns i konseljprotokollet. Arméförvaltningen och reservförrådsnämnden synes ha svarat först. Enligt ett meddelande vid sammanträde med kemiska beredskapskommittén 6.2.39 hade de redan svarat. Kommerskollegium gjorde så 3.3. Vattenfallsstyrelsen svarade den 29.4 på uppdrag av kommerskollegium.

41 Se uttalande vid rikskommissionens industriutskotts sammanträde 10.5.39. RKE, HA I, vol 1.

42 "PM med förslag till åtgärder för beredskapens stärkande med hänsyn till tillgodoseende av behovet av salpetersyra i krig" 16.5.39, Billberg. RKE HF XIII, vol 15. I ingressen stod: "Med hänsyn till att det första huvudalternativet enligt erhållna meddelanden icke synes kunna realiseras . . ."

43 Billberg skrev en mer detaljerad PM i frågan den 1.6 som underlag till skrivelse till RFN. RKE HF XIII, vol 14.

44 Skrivelse till RFN 1.6.39. Expnr H 141/39. RKE HB I, vol 5.

45 Skrivelse från RFN 13.6.39. Dnr H 255/39. RKE HE Ia, vol 16.

46 Skrivelse från Fosfatbolaget 20.6.39. Dnr H 288/39. RKE HE Ia, vol 16.

47 Se ovan s 131.

48 Utredningar kom till stånd från november 1937; de återfinns i RKE HF XIII, vol 4 och 14.

49 Brev från tjänsteman inom Sjelvhjelpsrådet till Thorén 15.1.38. Ej diarieförd. RKE HF XIII, vol 15.

50 Enligt meddelande i bilaga till prot från industriutskottets sammanträde 21.6.39 ställde sig företagen positiva till kommissionens förslag. De hade dock ställt som villkor att staten övertoge lagren, när salpetersyrefrågan lösts. RKE HA I, vol 1.

51 Dnr 2209/39. RKE F Ia, vol 19. Expnr H 480/39. RKE HB I, vol 7. Dnr H 1071/39. RKE HE Ia, vol 21.

52 I rikskommissionens arkiv finns rapporter över lagringen fram t o m juli månad 1939. RKE HF XI, vol 3. Var rapporterna därefter finns förvarade är obekant, de har ej påträffats i IKs arkiv. Med tanke på att det tog lång tid innan en överenskommelse om inköp träffats, innan varan fraktats till Sverige och innan den lagrats, är det osannolikt att det fanns statliga lager av salpetersyra i augusti. Vid sammanträdet i november talades om statliga inköp som företagen åtagit sig att lagra. Kvantiteten är dock okänd och inköpstiden likaså.

53 Prot från kemiska beredskapskommittén 4.11.39. RKE HF XIII, vol 4.

IX. Planeringen av industrin

1 Se ovan s 51 ff.

2 Se ovan s 51.

3 "PM angående den för Rikskommissionens industriavdelning avsedda organisationen" sept 1937. RKE HF XIII, vol 1.

4 Thorén skrev ett handbrev till Gabrielsson 28.8.37. RKE B II, vol 3. Han hänvisade till ett samtal den 26, när hans PM "angående arbetskraft för det industriella förberedelsearbetet" överlämnades. Ibidem. I brevet skrev Thorén, att han motsåg "med allt intresse hur förslaget kan komma att uppfattas . . ."

5 Åkerman skrev tackbrev kring mitten av september. Anställningsvillkoren finns angivna i breven. RKE B II, vol 1.

6 "PM angående arbetsprogram för industriavdelningen." Bil B 20.11.37. RKE F II, vol 1.

7 "PM beträffande verkstadssektionens arbetsuppgifter och personalbehovet under år 1938". 27.4.38. RKE HF XIII, vol 3.

8 "PM över Brukssektionens närmaste arbetsuppgifter och personalbehovet för detsamma". 20.4.38. RKE HF XIII, vol 3.

9 Prot från sammanträde med beredskapskommittén för järnverk och verkstäder 13.6.38. RKE HF XIII, vol 3.

10 "Redogörelse för rikskommissionens arbete och närmaste uppgifter" (maj 1938). AF/IB F II, vol 7. Dnr IB 553:28 a. KrA. Hedqvist har satt signatur efter sina anm. Motsvarande redogörelse återfinns i marinförvaltningens arkiv i MF/IK, E II, dnr H 506, IK nr 14/38. Den innehåller inga marginalanteckningar av intresse. Det ex som gick till flygförvaltningen har ej påträffats.

11 Bil till skrivelse från RKE 7.6.38. AF/IB F II, vol 7. Dnr IB 551:28 b. Hedqvist har gjort vissa ant. De citerade har en helt annan handstil. De saknar signatur.

12 Jfr ovan s 63.

13 "PM angående arbetsprogram för industriavdelningen" 20.11.37. Gällde till 1.7. 38. RKE F II, vol 1. Bergström hade 5 arbetsuppgifter, av vilka flera sådana som måste skötas parallellt. Uhrus hade 8 uppgifter. Han hade 1 ingenjör till förfogande. Ingenjör Alfred Billberg, chef för kemiska sektionen, hade ensam 12 arbetsuppgifter.

14 Se ovan s 91.

15 "PM över Brukssektionens arbetsuppgifter". 22.10.38. RKE HF XIII, vol 3.

16 "Utredning rörande Sveriges järn- och stålbehov i krig". 18.3.38. RKE HF XIII, vol 6.

17 "De anmälda militära och civila statliga behoven i krigstid av järn och stål i form av valsverksprodukter". Dec 1939. RKE HF XIII, vol 5 d.

18 Se ovan s 76 f.

19 "Protokoll fört vid sammanträde med rikskommissionens beredskapsutskott för järnverk och verkstäder onsdagen den 1 mars 1939". RKE HF XIII, vol 3. Med var samtliga utskottsledamöter, två inbjudna sakkunniga, disp Wijkander och ing Stålhandske. Från AF: övl Hedqvist och civiling Jungmarker, från MF: komm Palm, arting Grey, från FFV: flygdir Sjögren, mj Runius och ing Hultgren. Från RKE: Levinson, Åmark, Thorén, Bergström och Uhrus.

20 Prot från Sveriges Maskinindustriförenings arbetsutskotts sammanträde 15.12. 38. Sveriges Mekanförbund/ekonomiavd.

21 Ibidem 30.1.39.

22 Ibidem. Intet i materialet tyder på att kontakt togs med Sköld.

23 Ibidem 28.2.39.

24 Detta var den tekniska sidans primära problem. Den måste jag lämna därhän.

25 Jfr chefens för flygvapnet Torsten Friis uppfattning. Norberg, Flyg i beredskap s 78.

26 Genom den s k "Boforsutredningen". Denna synes ha påbörjats 1936 och var av en sådan omfattning att den ej kunnat undersökas i denna avhandling.

27 "Anteckningar från överläggningar den 28 mars 1939 mellan representanter för industrin och rikskommissionen angående riktlinjer för planeringsarbetet ifråga om verkstadsindustrien". RKE HF XIII, vol 3.

28 "PM angående vid de militära förvaltningarna återstående planeringsuppgifter". 1.4.39. RKE HF XIII, vol 3.

29 En sammanställning av gruppindelningen finns i RKE HF XIII, vol 5 a.

30 Anmärkas bör att därmed inte uttalats något om det aktuella beredskapsläget – därtill krävs kunskap också om upprustningens fortgång. Här har blott exemplifierats hur planeringen hängde samman, hur länkarna måste fogas till varandra.

31 Se ovan s 55.

32 Rikskommissionen säger sig ha haft sammanställningar av utlagda krigsleveranskontrakt. Var dessa numera kan finnas är obekant. De har inte påträffats i ammunitionsnämndens, krigsmaterielverkets (där de borde finnas) eller industrikommissionens arkiv.

33 Se ovan s 53.

34 "Fjärde försvarsgrenen – industriens beredskap", odat. RKE F II, vol 1.

35 "Diskussions-protokoll . . ." 12.3.34. RKE HA I, vol 1.

36 Protokollen i RKE HA I, vol 1.

37 Prot från sammanträde 22.6.36. RKE HF XIII, vol 3.

38 Prot från sammanträde med Sveriges Maskinindustriförenings styrelse 27.4.36. Sveriges Mekanförbund/ekonomiavd. Företagarna kan intressant nog i sitt agerande ha varit direkt påverkade av engelsk planering. De gjorde själva sådana jämförelser. Prot från arbetsutskottets sammanträde 8.6.36. Ibidem.

39 "Protokoll från sammanträde å Sveriges Maskinindustriförening". 6.4.36. RKE HF XIII, vol 3.

40 Civiling Fr Berthelius (AB Separator) vid sammanträde 27.5.36. Ibidem.

41 Prot från sammanträde 27.5 och 18.6.36. Ibidem.

42 Subkommittén tillsattes 1.7. Prot från sammanträde 27.5, 18.6.

43 Ex RKE årsberättelse 1937. RKE F Ia, vol 6.

44 Ovan s 73.

45 G Andrén i Sunt Förnuft, julnumret 1941.

46 Se nedan s 193.

47 Gabrielsson blev industrins representant i RKE 1.7.37. Han och A J Bärg (s) utgjorde de två som tillsattes av Kungl Maj:t som repr för resp näringslivet och "allmänna medborgerliga intressen".

48 SOU 1946:19 s 54 f.

49 "Tillhör krigsmaterielverkets historik (utkast till historik). Synpunkter av kapten Gilbert Murray". Beredskapsverket, bd 38. MHS/MHA.

50 Norberg, Flyg i beredskap s 78.

51 Jfr även Thörnells behandling av Åkermans försök att få 100 000 kronor ur det första 70-miljonersanslaget. Ovan s 92 f.

52 RKE prot 1937–39. RKE A I och HA I, vol 1.

53 Förlaga till "Redogörelse för rikskommissionens arbete och närmaste arbetsuppgifter" 28.4.38. RKE F II, vol 2. – Meningen ströks av Åkerman.

54 Protokollen i RKE A I och HA I, vol 1. Utskottet sammanträdde sällan, särskilt under de 2 åren före omorganisationen (1 sammanträde).

55 RKE remissvar, expnr 80/1936. RKE F I a, vol 1.

56 RKE prot 3.7.37. RKE A I, vol 1. Då meddelades blott att ett jordbruksutskott samt ett militärutskott bildats.

57 Det skedde i juli 1936.

58 Jfr ovan s 87.

59 Underdånig skrivelse 9.4.38. Expnr 159/38. RKE F I a, vol 22.

60 Militärutskottets protokoll 9.4.38. RKE A I, vol 1.

61 Åkerman i brev till Gabrielsson 1.4.38. RKE B II, vol 1.

62 § 4.

63 Åkerman i brev till Gabrielsson 1.4.38. RKE B II, vol 1.

64 Åkerman i brev till Levinson 30.9.38. RKE F II, vol 1.

65 SF 1938 nr 663. 3.12.38.

66 Åkermans anteckningar 2.9.39.

67 SFS 1938 nr 297. Förslaget var rättsligt grundat på denna lag. Den trädde i kraft 1.7.38.

68 Åkermans anteckningar 2.9.39.

69 "PM med allmänna riktlinjer för planeringsarbetet inom verkstadsindustrien". 7.10.37. RKE HF XIII, vol 2.

70 RKE HF XIII, vol 5 a.

71 Prot från sammanträde 10.4.37. AF/IB F II, vol 2 nr 1 B, 20:27 b.

72 9.3.39 beställdes 2 000 tryckta ex av "PM angående upprättande av fabriksplaner samt angående igångsättande av krigsproduktion". RKE HF XIII, vol 5 a.

73 "Protokoll fört vid sammanträde . . ." 1.3.39. RKE HF XIII, vol 3. Ovan s 151 f.

74 Se vidare nedan s 193 f.

75 Prot från Sveriges Maskinindustriförenings arbetsutskott 30.1.39 och 28.2.39. Sveriges Mekanförbund/ekonomiavd.

76 Se ovan s 60 f.

77 Se ovan s 158.

78 "Erfarenheter och rön rörande det krigsindustriella förberedelsearbetet". Okt 1941. IK:KR B I, vol 1. Nr KR 12/41. RA.

79 Ibid.

80 "Anteckningar från överläggningar den 28 mars 1939 mellan representanter för

industrien och rikskommissionen angående riktlinjer för planeringsarbetet i fråga om verkstadsindustrien." RKE HF XIII, vol 3.

81 Se ovan s 60 f.

82 Affärsekonomi 1938 nr 14. Noteras ska att Schmidt inte vad det synes kontaktades av kommissionen.

83 Se ovan s 50.

84 "Anteckningar från överläggningar den 28 mars . . ." mellan repr för RKE och industrin. Även "PM angående sammanträde med (RKE ordf) den 28 mars 1939" (uppgjord av Berthelius). RKE HF XIII, vol 3.

85 "Anteckningar från överläggningar . . ." RKE HF XIII, vol 3.

86 "Anteckningar från överläggningar . . ." RKE HF XIII, vol 3.

87 RKE HB I, vol 5–6 passim.

88 Ex av gruppindelningen i RKE HF XIII, vol 5 b.

89 "PM angående den utsträckning vari krigsleveranskontrakt av viktigare materiel a) slutits, b) ännu saknas". RKE HF XIII, vol 5 b. Ingående grupper: 1–9, 11, 13, 16, 18–23, 31–34 samt 36. Grupp 37 (flygplan) saknas. I oktober 1939 gjordes en motsvarande undersökning (nedan s 170 f). För att göra dem jämförbara har ovan begagnade PM, som är "resonerande" hållen och därtill inte fullt ut redovisar undergrupperna på samma sätt som oktoberutredningen, vägts samman utifrån den senares systematik och läget poängberäknats (2 = klar, 1 = delvis, 0 = ej klar). På samma sätt har oktoberutredningen poängsatts. Metoden understryker det grova resultatet, det ger dock en fullt tydlig tendens.

90 "Fabriksplanearbetets läge den 20 mars 1939". RKE HF XIII, vol 5 b.

91 Steckzén, Bofors – en kanonindustris historia s 694.

92 Jfr "Kommentar" till fabriksplanen för Bofors (dec 1939). RKE HF XIII, vol 20.

93 Prot från sammanträde med beredskapskommittén för järnverk och verkstäder 13.11.39. RKE HF XIII, vol 3.

94 Skrivelser till Herman Eriksson 26.8.39. "PM angående läget beträffande fabriksplaner . . ." RKE HB I, vol 5.

95 Jfr "Redogörelse för fabriksplanearbetets läge i fråga om järnverken" 13.6.39. RKE HF XIII, vol 3.

96 En egendomlighet är att verkstäderna saknas i skrivelsen till H Eriksson. Beräkningen är därför gjord på en "Generalplan över utsända fabriksplaneskrivelser". RKE HF XIII, vol 58. I denna anges datum för utsändandet av färdiga fabriksplaner. Ang viktigare företag jfr not 98.

97 Begreppet "omläggning" är svårtolkat. Det kan betyda att planerna – typer, mängder m m – höll på att läggas om. Det kan emellertid också betyda, att kontrakten var under omläggning, dvs att här var en punkt där snedbelastning förekom.

98 "PM med redogörelse för rikskommissionens industriavdelnings verksamhet till november 1939." RKE HF XIII, vol 2. Bil 8, bil 10. Ang betydelsefulla företag se en sammanställning över företag "vid vilka igångsättning är av största betydelse". Okt 1939. RKE HF XIII, vol 3.

99 Åkermans anteckningar 4.11.39. Åkermans arkiv. Hos R Åkerman, Foxerna, Eggby.

1 Protokoll vid sammanträde 13.11.39. RKE HF XIII, vol 3. Thoréns PM "med framställning om åtgärder för den industriella beredskapens främjande".

X. Planeringen av krisadministrationen

1 "Generalplan . . ." s 22 f. RKE F V, vol 1.

2 Ibidem.

3 "Redogörelse för en Industrikommission . . ." s 105. Ibidem.

4 "Generalplan . . ." s 5. Ibidem.

5 "Förslag till plan för samarbete mellan Sverige och Finland på krigsmaterielförsörjningens område." Dnr IB 1821:28a. 13.12.38. AF/IB 1938, F II, vol 7.

6 Se ovan s 81.

7 Ex ovan s 46 f.

8 "PM rörande arbetet inom Rikskommissionens industriavdelning . . ." 1936–37. RKE, F II, vol 1.

9 "Generalplan . . ." s 6. Ibidem. Jfr "PM rörande minimiorganisationen av IK . . ." sept 1938. RKE HF XIII, vol 1.

10 "PM rörande minimiorganisationen av IK . . ." Thorén sept 1938. RKE HF XIII, vol 1.

11 Se ovan s 44.

12 Diskussionsprot 1932 och 1933 i RKE A I, vol 1.

13 "General Åkermans föredrag . . . den 14 februari 1934". RKE F II vol 1.

14 Sunt Förnuft, julnumret 1941.

15 Brev till G Andrén 12.1.42. Åkermans arkiv.

16 Se deltagarförteckning i RKE prot. RKE A I, vol 1. Många av deltagarna hade erfarenhet från krisadministrationen under första världskriget.

17 Militärteknisk tidskrift 1936 nr 4 s 199 (Billberg). Ovan s 42.

18 Jfr ovan s 42 och s 65.

19 Inga spår har påträffats i protokoll, diarier m m som antyder att planerna överlämnats eller att underhandsinformation ägt rum.

20 Se ovan s 88 f.

21 "PM angående av [rikskommissionen] vidtagna åtgärder i anledning av den i slutet av september inträdda skärpningen i det utrikespolitiska läget." 12.10.38. RKE F II, vol 1.

22 Åkermans anteckningar 2.9.39. Åkermans arkiv.

23 Gjöres, Vreda vindar s 65 f.

24 Det är problematiskt att källkritiskt granska påståendena. Klart står, att kommissionen tidigt ålades att jämlikt "civila beredskapsbrevet" (vilket just innefattade vad som skulle förberedas inför det närmaste dygnet i en krissituation – det sista före kriget som hemligt kbr 10.2.39, nr 414) också förbereda exportförbudslistor. Klart står också, att den årligen reviderade dessa listor i kontakt med vederbörande intressenter. Sådana listor finns i RKE HF XVIII, vol 1. Måhända – det är dock bara en spekulation – reagerade Gjöres mot en bristande kanslimässig (för att vara Åmark annars ytterst ovanlig) kostymering på listorna. Mera betydelsefull är emellertid den allmänna minnesbild Gjöres har av kommissionen och dess göranden.

25 Jfr G Heckscher, Staten och organisationerna s 232.

26 Åkermans ant 2.9.39. Den ende han säger sig ha blivit kontaktad av var Sköld, just i anledning av frågan om exportlicenser. Understrykningen är Åkermans.

27 Handbrev från Åkerman till Levinson 30.9.38. RKE F II, vol 1.

28 Åkermans ant 4.11.39. Åkermans arkiv.

29 "PM angående inrättandet av ett folkhushållningsdepartement" 26.9.39. Stencil. Riksdagsbiblioteket.

30 "Generalplan . . ." s 8–16. Där hölls frågan öppen men ett "krigshushållningsdepartement" förordades.

31 Jfr "Redogörelse för en industrikommission . . ." RKE F V, vol 1.

32 RKE HF XIII, vol 1.

33 Promemorian har en officiell karaktär, den har uppenbarligen varit avsedd för externt bruk. Den enda rimliga mottagaren blir

regeringen (handelsministern). PM har dock inte sänts officiellt, men mycket överlämnades under hand dessa dagar. Den är kort (5 sidor + bilaga – skiss över krisorganisationen) och kan således ha satts samman tämligen snabbt; grundvalen fanns lagd i maximiplanläggningen.

34 Sådana tankar finns framförda tidigare. De var dock mer allmänt hållna. Jfr "Redogörelse för en industrikommission . . ." s 105 f. RKE F V, vol 1.

35 O Dahl, Grunntrekk i historieforskningens metodelære, Gjøvik 1967, s 108 f.

36 RKE F V, vol 2.

37 RKE F V, vol 2.

38 Åkermans ant 4.11.39. Hos R Åkerman, Eggby. Det är att märka, att denne – trots att han lämnat ordförandeposten – stod i kontakt med rikskommissionens personal, bl a Karl Åmark (jfr notis i ant samma dag).

39 Plenum 1939 i RKE A I och HA I, vol 1. Industriutskottet i HA I, vol 1. Beredskapskommittén för järnverk och verkstäder (m fl kommittéer) i RKE HF XIII, vol 2.

40 Levinson hade varit statsråd i flera omgångar under 20- och 30-talen. Han åtnjöt stort förtroende inom regeringen. Dåvarande sekr i industriavdelningen, Gösta Jonsson, har i intervju 14.11.69 sagt, att Levinson ofta var uppe hos regeringen för överläggningar. Om de rörde RKE är givetvis osagt; Levinson hade ju t ex också departementalreformen som arbetsuppgift under 1939.

41 Jfr ovan s 157 f.

42 "Vid nästa plenisammanträde torde ett industriutskott lämpligen böra tillsättas." Handbrev från Åkerman till Levinson 30. 9.38. RKE F II, vol 1.

43 Plenisammanträde hölls 3.10. RKE A I, vol 1.

44 Se not 32 ovan.

45 "PM angående tillsättande av ett industriutskott." Gösta Jonsson 5.10.38. Förf:s kursivering. Ledamöterna var Thörnell (ch Fst), genmj Osterman (AF tygdep), genmj Söderbom (Intdep), konteram Bjurner (MF), genmj Örnberg (FFV), Axel Enström, Assar Gabrielsson, Nauckhoff (SIF), Johnsson (Sv allm exportförening och Jernkontoret.)

46 "PM rörande begynnelseorganisationen av en central industriell regleringsmyndighet vid en avspärrningkris." Odat RKE F V, vol 2.

47 "Protokoll från sammanträde . . ." 1.3.39. RKE HF XIII, vol 2.

48 RKE A IV, vol 3. Odat osign. Utsänt till plenum som P 28/39.

49 "PM ang ett industriutskott jämte förslag till instruktion för detsamma." RKE A IV, vol 3.

50 RKE HF II, vol 4.

51 K G Westmans dagbok 25.8.39: "Vidare diskuterades organisationen av kristidsregleringar". Inte heller Gösta Bagge bidrar till någon klarhet om situationen. Regeringen lämnade den 28.8 information. Herman Eriksson redogjorde för de ekonomiska beredskapsåtgärderna. Han sade enligt Bagge att rikskommissionen "ifrågasätter icke några särskilda åtgärder på det industriella området, men föreslår tillsättandet av ett organ, som skall förbereda en blivande industrikommission". Bagge säger sig därtill ha fått löfte av Per Albin Hansson att man skulle hålla kontakt med företrädare för näringslivet. G Bagges dagbok 28.8.39. RA.

52 StT 26.8.39.

53 ISAK ämbetsberättelse 23.11.39. IK (ISAK) E I.

54 Konseljakten innehåller inga handlingar. Handelsdepartementet, huvudarkivet, E Ia, 1127, 1.9.39 nr 6 RA.

55 "Förslag till personal i en blivande Industrikommission . . ." aug 1939.

56 Intervju med Gösta Jonsson 14.11.69.

57 Kbr 4.9.39. Jfr Friberg, Styre i kristid s 255 f.

58 Prot från Sveriges Maskinindustriförenings arbetsutskott 15.12.38. Sveriges Mekanförbund/ekonomiavd. Jfr s 151 f.

59 Prot från Sveriges Maskinindustriförenings arbetsutskott 30.1.39. Sveriges Mekanförbund/ekonomiavd.

60 Ovan s 91.

61 FK 1939 nr 4 s 9. (Domö). Även Ivar Öman (h) tog upp och kritiserade förhållandena, ibidem s 50 f. Se också StT 3.1.39.

62 AK 1939 nr 4 s 7 (Bagge). – Levinson var, förutom landshövding och ordförande i RKE, ordförande i Tobaksmonopolet. Under 1939 utredde han därtill en ev omorganisation av departementsorganisationen. Det är givetvis ogörligt att konstatera, huruvida L verkligen var alltför arbetstyngd för att sköta sin syssla i RKE. Nämnas kan dock, att sekreteraren i kommissionens industriavdelning, G Jonsson, sagt sig minnas, att L var svår att nå, att denne var "mera landshövding . . ." Intervju med G Jonsson 14.11.69.

63 FK 1939 nr 4 s 77 (Sköld).

64 AK 1939 nr 4 s 94 (Hansson).

65 FK 1939 nr 4 s 95 (Domö), AK ibidem s 98 (Bagge).

66 FK 1939 nr 4 s 77 (Sköld).

67 Ibidem s 95 (Domö).

68 Åmark, Makt eller moral s 195 f, s 236.

69 Socialdemokratiska riksdagsgruppens prot 21.4.39. Socialdemokratiska riksdagsgruppen.

70 FK mot 1939 nr 123. Likalydande i AK mot nr 189.

71 StU 1939 nr 4 s 5 f.

72 FK 1939 nr 32 s 25. AK 1939 nr 32 s 4.

73 Beslutet meddelades vid rikskommissionens plenarmöte 13.7.39. I utredningen satt Levinson, generaldirektörerna Gjöres, kommerskollegium, Sylwan, lantbruksstyrelsen samt dir Almgren, Stockholms bryggerier och Wiking Johnson, Jernkontoret. RKE A I, vol 1.

74 Detta skulle i sin tur betyda, att man dessa månader hade svårt att avvara personal för undersökningar av bristfälligheterna och deras orsaker. Några PM eller protokoll vidkommande utredningen har ej påträffats i RKE arkiv. Nämnas bör även, att Ivar Anderson vid urtima remissdebatten påstod, att enligt vad han visste hade intet sammanträde avhållits. AK 1939u nr 2 s 14.

75 "Särskilt yttrande av generallöjtnant Sylvan." Bil till RKE prot 13.7.39. RKE A I, vol 1.

76 RKE prot 15.8.39. RKE A I, vol 1.

77 Underdånig skrivelse 6.10.39. RKE A IV, vol 3.

78 Ovan s 170 f.

79 FK 1939u nr 2 s 2 f (Domö). AK 1939u nr 2 s 2 f (Bagge), s 14 f (I Anderson).

80 FK 1939u nr 2 s 39 f (Ohlin). Denne torde ha kommit i kontakt med problematiken i samband med uppdraget som utredningsman rörande det vid lagtima riksdagen framlagda förslaget om allmän tjänsteplikt. Ohlin förde fram samma kritik vid en diskussion i Nationalekonomiska föreningen 16.5.39. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1939 s 123.

81 Även finansministern, Ernst Wigforss, yttrade sig ang kommissionens ordförande. Han menade, att man skulle vara försiktig med personkritik, bl a kunde det bli svårt att få personer till viktiga poster. AK 1939u nr 2 s 33 (Wigforss).

82 FK 1939u nr 2 s 17 f. AK 1939u nr 2 s 38 f (Sköld).

83 Man ska i sammanhanget erinra sig, att Sköld hyste den uppfattningen att Sverige knappast löpte risk för blixtanfall, att man skulle ges tid till nödvändiga motåtgärder. Åmark, Makt eller moral s 158.

84 Någon systematisk pressgenomgång har ej företagits. Ang Skölds uppgifter om utredningsmännen i pressen kan sägas, att en tidningsuppgift, Nya Dagligt Allehanda 7.7.39, påträffats. Tidningen var starkt kritisk mot den valda formen, uppfattade den "i förstone . . . [som] . . . ett dåligt skämt" samt drog slutsatsen, att regeringen ville hålla Levinson om ryggen. Diskussionerna vid urtima remissdebatten uppmärksammades. Här ges blott några exem-

pel. Av störst intresse därvidlag är den socialdemokratiska pressens hållning. Ny Tid ansåg 13.9 att ifråga om den ekonomiska försvarsberedskapen hade "statsmakterna ... fyllt alla rimliga krav". Z Höglund skrev i Social-Demokraten samma dag blott att statsråden "i verkningsfulla ordalag" besvarat den framförda kritiken. Arbetet, också 13.9, menade när det gällde ordförandeposten, att det varit "ett icke helt lyckligt provisorium kan ju ej bestridas". Med tanke på brådskan det sista året före krigsutbrottet hade ett personbyte dock varit mindre lämpligt. Även folkpartipress – Karlstads-Tidningen 11.9, Aftonbladet 19.9 (som f ö siktade in sig på Levinson just som person och ämbetsman), Stockholms-Tidningen 13.9 samt Uppsala Nya Tidning 13.9 – behandlade rikskommissionen. Samtliga var kritiska mot vad som förevarit.

85 FK 1939u nr 2 s 18 (Sköld).

86 Ibidem s 48 (Domö).

87 AK 1939u nr 2 s 46 (Anderson i Norrköping, Sköld).

88 "Den svenska beredskapen", tal i Konserthuset 12.10.39 (i Hansson, Svensk hållning och handling).

89 Jfr ref i Soc-Dem 13.10.39.

90 Intressant nog var den schweiziska planeringen uppbyggd på det sättet. Jfr ovan s 19.

91 Varken ISAK eller IK sattes – vad ledningen anbelangade – dock samman med ledning av dessa namnlistor.

92 Ovan s 191.

93 RKE diarier hösten 1939 visar att den fick åtskilliga förfrågningar. Vissa remitterades till ISAK, andra åter behandlade kommissionen själv.

94 Ovan s 83.

95 Se SOU 1941:18 s 87.

96 ISAK, prot IK (ISAK) A, vol 1.

97 Det är inte helt klart, vilket underlag Åmark och Thorén begagnade vid föredragningen; mest sannolikt är att Åmarks PM användes, då den innehöll det mest genomförda förslaget.

98 ISAK prot 9.9 IK (ISAK) A, vol 1. Hedulff redogjorde då för ett möte med Möller dagen innan. Åmark och Thorén var hos ISAK före sammanträffandet med Möller (jfr prot 8.9 §§ 1 och 3).

99 ISAK prot 9.9.39. IK (ISAK) A, vol 1.

1 Ibidem 13.9.

2 Ibidem 15.9. Tidigare anförda exempel på att kommissionen lämnades utanför utvecklingen (ovan s 171 f) kan kompletteras med en notis ur Nils Herlitz dagbok. Denne har antecknat att Karl Åmark 15.9.39 höll en föredragning inför 2. särsk utskottet (en föredragning som Herlitz påstår regeringen ansåg vara onödig). Utskottet behandlade bl a krislagstiftningen. Att Åmark var osäker om vad som planerades visar Herlitz kommentar. Åmark lämnade "osäkra besked. Å känner väl ej planerna." Nils Herlitz dagbok 15.9.39. Jfr f ö ant från utskottssammanträdet samma dag. 2 sä utsk 1939u (RA).

3 Ibidem 21.9.

4 Ibidem 27.9.

5 Jfr RKE F V, vol 1.

6 Brev från Hedulff till Möller 3.10.39. IK (ISAK) B, vol 1.

7 SF 1939 nr 487.

8 Organisationsplanerna har ej påträffats i IK arkiv. De har åtminstone inte det innehåll, som ett brev från utredningsbyråns chef Ingvar Svennilsson till kanslichefen Bo Casten Carlberg antyder. Brev från Svennilsson 7.12.39. IK (Utr) B I, vol 1. RA.

9 E Huss i StvT 1942 s 405. Se även bil 3 i SOU 1946:19.

10 IK prot 1.3.40. IK (KA) A Ia, vol 1. RA.

11 Rikskommissionens industriavdelning inträdde – planenligt – i IK den 18 december. Thorén fick då överlämna chefsskapet till dir Ragnar Blomqvist.

12 Friberg, Styre i kristid s 253 f.

En summering

1 Ovan s 12 f.

2 Molin, Försvaret, folkhemmet och demokratin s 29 f.

3 Friberg, Styre i kristid s 253 f.

4 Norberg, Flyg i beredskap s 78 f.

5 Olsson, Upprustning och verkstadsindustri s 154 ff.

6 Norberg, Flyg i beredskap s 46 f.

7 H Tingsten, De konservativa idéerna, Sthlm 1966, s 141.

8 Så, vilket borde legat närmast till hands, diskuterar inte Lewin problematiken. Lewin, Planhushållningsdebatten s 118 ff.

9 B Pettersson, Studier i beredskapens kriminalitet. Opubl avh avsnitt, SUAV 1969, s 25 f.

10 Olsson, Upprustning och verkstadsindustri, s 83 f.

11 Ibidem s 52.

12 Gjöres, Vreda vindar s 67.

13 Olsson, Upprustning och verkstadsindustri s 65.

14 Ibidem s 77, s 86.

15 SOU 1946:19, bil 1.

Källor och bearbetningar

Otryckta källor

Riksarkivet (RA)

Gösta Bagges samling
Försvarsdepartementet, handlingar till hemliga diariet
Handelsdepartementet, huvudarkivet, konseljakter
Industrikommissionen
  Industrisakkunniga, serie A, Protokoll
    B, Koncept
    E I, Inkomna handlingar
  Kansliet, serie A Ia, Protokoll i plenum
  Krigsindustriavdelningen, serie B I, Promemorior m m
  Utredningsavdelningen, serie B I, Promemorior m m
Reservförrådsnämnden, serie A I, Protokoll
2. särskilda utskottet 1939u, handl 1–2

Krigsarkivet (KrA)

Arméförvaltningens tygdepartement
  Industribyrån, serie F II, Inkomna och utgående skrivelser
De Laval Arkivet
  J De Lavals arkiv
1926 års kommitté för organisation av den ekonomiska försvarsberedskapen
Krigsmaterielverket
  Statens ammunitionsnämnd
Marinförvaltningen
  Industriorganisationskontoret, serie E II, Inkomna skrivelser
G Nyqvists arkiv
Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap
  Serie A I, Protokoll
    A IV, Inneliggande handlingar
    B I, Koncept till utgående skrivelser
    B II, Koncept till handbrev
    C I, Diarier
    E Ia, Inkomna handlingar
    F Ia, Inneliggande handlingar
    F II, Handlingar rörande organisation
    F III, Handlingar rörande försörjningsläget
    F V, Handlingar rörande kristidsförvaltning
    F VI, Militära frågor
    F XI, Reservlagring
    F XIII, Handlingar rörande industrin
    F XIV, Bränslehushållningen
    F XVIII, Utrikeshandel

Kungliga biblioteket (KB)

G Cassels samling

Uppsala universitetsbibliotek (UUB)

K G Westmans samling

Riksdagsbiblioteket

PM angående inrättande av ett folkhushållningsdepartement. Stencil 26.9.39

Militärhögskolan/militärhistoriska avdelningen

Beredskapsverket, bd 38

Socialdemokratiska riksdagsgruppen

Socialdemokratiska riksdagsgruppens protokoll 1939

Sveriges Mekanförbund/ekonomiavdelningen

Sveriges Maskinindustriförening, protokoll 1936–1939

Privata arkiv

N Herlitz dagbok (hos Herlitz, Täby)
Statens reservförrådsnämnd 1937–1948. Stencil 1948 (hos förf)
J Åkermans arkiv (hos R Åkerman, Foxerna-Eggby)

Intervjuer

Gösta Jonsson (hos förf)
Sven Palmi (hos SUAV)
Carl S:son Schmidt (hos förf)

Tryckta källor

Officiellt tryck

Svensk författningssamling 1926:22, 1935:38, 1937:54, 1941:18, 1946:19, 1951:11
Riksdagstrycket med bihang

Tidskrifter

Affärsekonomi
Affärsvärlden
Industriförbundets Meddelanden
Kommersiella Meddelanden
Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift
Meddelanden från konjunkturinstitutet
Militärteknisk Tidskrift
Scandia
Statsvetenskaplig Tidskrift
Sunt Förnuft
Teknisk Tidskrift
Vårt Försvar

Tidningar

Aftonbladet
Arbetet
Karlstads-Tidningen
Ny Tid
Nya Dagligt Allehanda
Social-Demokraten
Stockholms-Tidningen
Svenska Dagbladet
Upsala Nya Tidning

Samtida tryck

Ehrensvärd, C A, Hårt mot hårt, Sthlm 1943
Holmer, Nils, Industrin i försvarets tjänst (i Medborgarkunskap om Riksförsvaret, nr 19 Sthlm 1944)
Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1939
Svennilson, Ingvar, Rustningsproduktionens industriella förutsättningar (i Frihet och Försvar Sthlm 1941)

Memoarer

Anderson, Ivar, Åsyna vittne, Sthlm 1968
Cassel, Gustav, I förnuftets tjänst, Sthlm 1941
Ehrensvärd, C A, I rikets tjänst, Sthlm 1965
Erlander, Tage, 1901–1939, Sthlm 1972
Gjöres, Axel, Vreda vindar, Sthlm 1967
Hultcrantz, Axel, Från husar till generalintendent, Malmö 1949
Mannerheim, Gustaf, Minnen II, Helsingfors 1952
Nothin, Torsten, Från Branting till Erlander, Sthlm 1955
Wigforss, Ernst, Minnen III, Sthlm 1954

Bearbetningar

Althin, Torsten, Stockholms Superfosfat Aktiebolag 1871–1946, Sthlm 1946
Ambjörn, Erik, Svenskt importberoende 1926–1956, Uppsala 1959
Carroll, Berenice, Design for Total War, Haag 1968
Dahl, Ottar, Grunntrekk i historieforskningens metodelære, Gjøvik 1967
Dahmén, Erik, Svensk industriell företagarverksamhet, Lund 1950
Engström, Hans, Det svenska civilförsvaret under andra världskriget. Opubl licavh, Sthlm 1972
Friberg, Lennart, Styre i kristid, Sthlm 1973
Gustafsson, J A, Sveriges import av flytande bränslen under det andra världskriget. Opubl licavh, Göteborg 1973
Hancock, W K – Gowing, M M, British War Economy, London 1949
Heckscher, Gunnar, Staten och organisationerna, Sthlm 1951
Holmquist, Åke, Flottans beredskap 1938–1940, Sthlm 1972
Hägglöf, Gunnar, Svensk krigshandelspolitik under andra världskriget, Sthlm 1958
Industrial Mobilization for War. History of the War Production Board and Predecessor Agencies. Ed. Historical Reports on War Administration; War Production Board. J W Fesler. Vol 1: Program and Administration, Washington 1947
Lessons of the British War Economy. Ed D N Chester, Cambridge 1951
Lewin, Leif, Planhushållningsdebatten, Uppsala 1967
Lundberg, Erik, Konjunkturer och ekonomisk politik, Sthlm 1958

Molin, Karl, Försvaret, folkhemmet och demokratin, Sthlm 1974
Montgomery, Arthur, Svensk ekonomisk historia 1913–1939, Sthlm 1946
Månsson, Olle, Ekonomisk försvarsberedskap inför andra världskriget. Opubl licavh, Sthlm 1973
Norberg, Erik, Flyg i beredskap, Sthlm 1971
Olsson, Ulf, Upprustning och verkstadsindustri under det andra världskriget, Göteborg 1973
Olsson, S O, Sveriges försörjning med fasta bränslen under det andra världskriget, Göteborg 1975
Palmer, R R, Nya tidens världshistoria, II, Sthlm 1963
Pettersson, Bernt, Studier i beredskapens kriminalitet. Opubl avh avsnitt, SUAV 1969
Postan, M M, British War Production, London 1952
Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidg. Volkswirtschafts-Departementes, Bern 1950
Scott, J D – Hughes, R, The Administration of War Production, London 1955
Sjöqvist, Viggo, Danmarks Udenrigspolitik 1933–1940, Köpenhamn 1966
Steckzén, Birger, Bofors. En kanonindustris historia, Sthlm 1946
Tingsten, Herbert, De konservativa idéerna, Sthlm 1966
– Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen, Lund 1964
– Den svenska socialdemokratins idéutveckling, del II, Sthlm 1941
Tonndorf, H G, Fabrikernas krig, Sthlm 1942
Tätigkeitsbericht der Leitung des Eidg. Kriegs-Ernährungs-Amtes 1939–1947. Minister Dr E Feisst. Stencil, katalogiserad Bern 1950
Wahlbäck, Krister, Finlandsfrågan i svensk politik 1937–1940, Sthlm 1964
Youngson, A, The British Economy 1920–1957, London 1960
Åmark, Klas, Makt eller moral, Sthlm 1973
Ørvik, Nils, Norge i brennpunktet. Fra forhistorien til 9. april 1940, del I, Oslo 1953
– Sikkerhetspolitikken 1920–1939, del II, Oslo 1961

Personregister

Hänvisningar till notapparaten har endast skett vid viktigare omnämnanden

Allstrin, Sven 60, 61
Almgren, Bertil 190
Anderson i Norrköpng, Ivar 125, 193, 197, 198
Andersson i Rasjön, Gustaf 125, 128
Andrén, Georg 180
Arntz, Knut 60, 61

Bagge, Gösta 193, 194, 197
Bergström, Gunnar 148, 152–154, 165, 170, 244
Berthelius, Fredrik 152, 165–167
Billberg, Alfred 42, 132, 135–137, 139, 144, 145, 244
Bjurner, Gunnar 187
Björklund, Alrik 151, 153, 157
Blomqvist, Ragnar 172, 174
Borell, Teodor 94
Boustedt, Bo 44, 180
Bärg, Johan 103, 104, 112

Cassel, Gustaf 80, 97–102, 104, 105, 107, 110, 112, 115, 128, 213
Carlborg, Harald 98
de Champs, Léon 250

Dahlberg, Knut 103, 104, 112
De Laval, Jaques 60, 61
Domö, Fritiof 100, 193, 194, 197, 214

Ekman, Carl Gustaf 60
Enström, Axel 98
Eriksson, Herman 103, 104, 170, 181–184, 190, 195, 204, 205, 209

Friis, Torsten 159
F:son Holmgren, Björn 38

Gabrielsson, Assar 92–94, 96, 147, 159, 175, 242
Gjöres, Axel 182, 183, 204, 217
Gärde, Bernhard (Abe) 121

Hammarskiöld, Ludvig 53–56
Hansson, Per Albin 12, 31, 36–39, 45, 106, 107, 112, 194, 199, 207, 215
Hedqvist, Birger 60, 61, 148, 149, 152, 155, 178, 179
Hedulff, Einar 190, 200, 201
von Heland, Erik 246
Hildebrand, Karl 99, 100, 104, 111
Hitler, Adolf 21
Hultcrantz, Axel 240
Huss, Gunnar 103

Insulander, Erik 98

Jensen, Ove 190
Johansson, Albin 190, 200
Johnsson, Wiking 91, 96, 103, 109, 111, 158, 187, 190, 200
Jonsson, Gösta 188, 244

Koht, Halvdan 17

Levinson, Karl, *passim*
Lindman, Arvid 37, 38
Lundvik, Vilhelm 101, 111, 151, 193

Menzinsky, Ivan 171
Möller, Gustav 114, 124, 200, 201

Nauckhoff, Sigurd 103, 138
Nilsson, Janne 89, 93, 161
Nilsson i Malmö, Johan 36, 37
Nordenson, Harald 87, 88, 132, 133
Nyqvist, Gustaf 120, 124

Ohlin, Bertil 125, 128, 197, 205
Olsson, Ivar 60, 61
Olsson, Olof 37
Osterman, Oscar 61, 110, 187

Pålsson, Jöns 35

Reuterskiöld, Carl-Axel 37
Rodling, Ejnar 132, 134, 136, 138, 144

Roosevelt, Theodore 24
Rooth, Ivar 98–100, 102–104, 111
Rosén, Gustaf 31, 37, 39
Rydbeck, Patrik 52, 53, 253
Rydén, Värner 37

Settergren, Gustaf 98
Sjögren, Erik 152
Sköld, Per Edvin 91, 100, 109, 120, 121, 123, 124, 127, 134, 142, 182, 194, 198, 199, 214
Speer, Albert 21
S:son Schmidt, Carl 47, 60, 61, 165, 166
Sundfeldt, B 190
Swarts, C E 240
Sylvan, Per 61, 196
Söderbom, H 240
Söderlund, Gustaf 172

Thomas, Georg 20, 21
Thorén, Sven, *passim*
Thörnell, Olof 92–95, 98, 187
Törnkvist, Algot 94

Uhrus, Helge 148–151, 153, 170, 244

Vahlberg, Gustav 190
Vennerström, Ivar 42, 44, 57, 180
Virgin, Eric 54

Wehtje, Walter 113, 120
Wigforss, Ernst 262
Wijnbladh, Thorsten 120, 253
Wärn, Tage 93

Åkerberg, Harald 253
Åkerman, Joachim (Jochum), *passim*
Åkermark, Harald 53, 61
Åmark, Karl, *passim*

Öman, Ivar 262
Örnberg, Arthur 187

Industriell beredskap

Svår livsmedelsbrist och otymplig byråkrati präglade folkhushållningen under första världskriget. Mot den bakgrunden tog näringslivet och militärledningen initiativet till en rikskommission för ekonomisk försvarsberedskap, som bedrev sin verksamhet under åren 1928–1940.

Rikskommissionen bildades i politisk oenighet. Två olika uppfattningar rådde beträffande beredskapsplaneringens möjligheter och innebörd.

Högern ville ha en fast organisation med stora resurser som förutsatte att det värsta kunde hända.

Socialdemokraterna däremot ville ha en billig och följsam organisation som gav statsmakterna möjlighet att anpassa beredskapen efter faktiska förhållanden.

Olle Månssons undersökning av kommissionens verksamhet visar att den kom att agera efter högerns linje och att detta skapade en motsättning mellan kommissionen och den grupp som innehade den politiska makten, nämligen socialdemokraterna. Det förklarar regeringens ringa engagemang i kommissionen. Varje tillväxt i kommissionens resurser försvårade ju en återgång till en mindre organisation.

30-talets syn på beredskapsplaneringen och de politiska diskussionerna kring den får i boken **Industriell beredskap** en klargörande beskrivning.

LiberFörlag